

XXXVIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

RIPENSARE IL RIEQUILIBRIO INTRA-REGIONALE PER LA COMPETITIVITA'
TERRITORIALE DEL PIEMONTE

L'AUTONOMIA DEI QUADRANTI E IL POTERE DI COORDINAMENTO DEGLI AIT

Ludovica Lella¹

¹ Istituto di Ricerche Economiche e Sociali – IRES Piemonte, via Nizza 18, Torino, e-mail: ludovicalella@hotmail.com

1. Introduzione

Fin dal dopoguerra l'espansione delle città è avvenuta intorno ai poli economici maggiori. Il centro è il nodo principale di un nuovo sistema urbano, a rete e fortemente integrato: cresce l'attrattività e i rapporti di gravitazione, spesso di dipendenza, tra i territori esterni e il polo. L'organizzazione delle funzioni parte dal nucleo centrale, motore dello sviluppo urbano e coinvolge le aree periferiche, secondo un sistema policentrico e compatto.

In Italia, dagli anni '70, la conseguenza di questo fenomeno è stata la nascita di sistemi locali di piccola e media impresa fortemente integrati con i territori periferici. L'esperienza dei distretti industriali mostra una grande tradizione nel riconoscimento di sistemi di area vasta entro i quali organizzare e gestire le funzioni per lo sviluppo locale; sistemi ai quali era ed è legato l'assetto delle Province.

La legge 142/'90 riapre il dibattito sul tema centro/periferia e sul ruolo delle stesse Province che danno luogo a unità amministrative, spesso distrettuali: si pensi al caso di Biella in Piemonte o a quello di Prato in Toscana.

Il nuovo millennio ha evidenziato la crisi dei sistemi locali periferici e ridato spazio al policentrismo metropolitano europeo. La crisi del 2008 ha accelerato il processo e creato le premesse per un rilancio territoriale fondato sulle città metropolitane e sull'indebolimento della periferia e delle province. La legge Delrio riafferma il ruolo centrale delle città metropolitane e il referendum di dicembre 2016 riapre il dibattito sul rapporto rispetto alle aree periferiche. Ancora oggi non si è arrivati ad una soluzione condivisa. Il tentativo di ripresa è fortemente conflittuale. Il modello classico delle città come motori di traino per lo sviluppo nazionale trova contrasto nella periferia. Se a livello istituzionale e legislativo si punta sulla ripresa a partire dalle città maggiori (secondo l'esempio dei maggiori poli europei) e dalle città metropolitane (come ribadito dalla L.56/14), le dinamiche territoriali e socio-economiche vanno in una direzione diversa: le periferie continuano a mantenere la loro forza, sono territori ricchi di potenzialità ed è a partire dalle loro vocazioni che possono essere sviluppate strategie di sviluppo territoriale per la competitività a scala internazionale, cosa che le città singolarmente non avrebbero la forza di fare.

Se è pur vero che le principali città mantengono il primato come motori dello sviluppo nazionale ed internazionale, è del tutto indispensabile non sottovalutare il contributo delle periferie, così come insegna la storia dei sistemi locali in Italia; soprattutto laddove si tratta di ambiti che mantengono ancora oggi una forte tradizione storica che è impensabile modificare o annullare.

Il Piemonte ne è l'esempio. Uno degli effetti della crisi della Regione emerge dal cambiamento delle dinamiche territoriali. Il rafforzamento del ruolo dei principali poli e la crescita di dinamiche centripete ha comportato una maggiore attenzione e conseguenti tentativi da parte delle istituzioni a favore del riequilibrio intra-regionale; un interesse che inizia ad essere maturato circa 40 anni fa, ma che ancora oggi ha difficoltà a trovare soluzioni.

L'eterogeneità dei territori è uno dei valori caratterizzanti dell'Italia e del Piemonte, elemento di specializzazione, che nel tempo ha contribuito allo sviluppo di sistemi locali fortemente autonomi. Il territorio è ripartito in ambiti compatti e riconoscibili, strutturati intorno ad un polo centrale, in cui si mantengono delle dinamiche centripete piuttosto forti. Il vero punto di forza di questi sistemi sono le diverse specificità che li caratterizzano e distinguono: gli Ambiti di Integrazione Territoriale - AIT del Piano Territoriale Regionale le riconoscono.

Quello che manca, a livello istituzionale, è un vero e proprio riconoscimento di questi ambiti come realtà autonome, fortemente integrate, con una propria identità, proprie specificità e vocazioni.

La forza di questi sistemi rappresenta per il Piemonte il punto di partenza per rilanciare lo sviluppo della Regione. Se è necessario riconoscere le specializzazioni dei singoli sistemi territoriali, allora quella degli AIT potrebbe essere la geometria più coerente, come scala di riferimento per lo sviluppo locale; conferendogli il giusto potere per l'organizzazione e gestione del governo del territorio in maniera integrata (potere che oggi non hanno). Al livello sovraordinato organizzare, invece, in macro-ambiti le strategie attraverso le quali stabilire gli indirizzi prioritari per lo sviluppo dell'intero territorio.

Per verificare le dinamiche analizzate spunti interessanti vengono da diversi lavori di cui si è occupato l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali – Ires della Regione Piemonte. Il presente contributo e le considerazioni appena fatte, sono il risultato di un'integrazione tra ricerche diverse ma fortemente interconnesse tra loro, di carattere quanti-qualitativo: dall'aggiornamento del PTR e dal *Progetto Antenne* (2016-2017) a scala regionale, al lavoro per la Città Metropolitana di Torino, secondo la ripartizione in Zone Omogenee (2015-2016).

Il primo lavoro illustra i risultati dell'analisi di aggiornamento della componente conoscitivo-strutturale del nuovo Piano territoriale regionale (PTR) della Regione Piemonte, approvato dal Consiglio Regionale del Piemonte con DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011. Lo studio, assegnato nel 2016 all'Istituto di ricerche economiche e sociali della Regione Piemonte (IRES) dalla Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio della Regione, si inquadra nelle attività di aggiornamento e monitoraggio dello strumento normativo e dunque rappresenta il primo step di un più ampio iter di revisione che potrà coinvolgere le altre due componenti del PTR: i) la componente strategica, di coordinamento delle politiche e dei progetti, sulla base della quale individuare gli interessi da tutelare a priori e i grandi assi strategici di sviluppo; ii) la componente statutaria e regolamentare del piano, volta a definire ruoli e funzioni dei diversi ambiti di governo del territorio.

Per quel che attiene l'aggiornamento del quadro di riferimento del PTR, esso è stato realizzato dall'IRES Piemonte attraverso una doppia verifica: i) della lettura del territorio regionale e della trama delle reti e dei sistemi locali territoriali che struttura il Piemonte, alla luce dei nuovi dati disponibili al 2016, assunta alla base della redazione del PTR; ii) della matrice territoriale organizzata in 33 Ambiti di integrazione territoriale (AIT) sulla quale si sviluppano le componenti del piano.

Vi è infatti la consapevolezza che, dagli anni della raccolta iniziale dei dati assunti alla base del PTR, profonde trasformazioni abbiano modificato sensibilmente non solo il quadro socioeconomico e territoriale regionale ma la stessa articolazione delle relazioni tra i territori che formano il Piemonte. Gli AIT sono quindi confermati quali unità minime di aggregazione di area vasta attraverso cui leggere il territorio piemontese, ma con la possibilità di ripensarne in alcuni casi i confini. Su tutto ciò è stata fatta una verifica sul campo attraverso interviste. L'analisi è stata infatti realizzata nella forma di una indagine quali-quantitativa.

L'analisi segue inoltre una impostazione intersettoriale coerente con la metodologia del Piano territoriale regionale, che fornisce una visione d'insieme del territorio regionale promuovendo l'integrazione tra competitività e sostenibilità. La ricostruzione dei punti di forza e debolezza degli AIT avviene sulla base della griglia di lettura organizzata su tre assi: socioeconomico, infrastrutturale e ambientale (SIA).

A questo lavoro si sovrappone quello del "Progetto Antenne", un nuovo sistema di analisi delle realtà socio-economiche sub-regionali e di ascolto dei territori piemontesi basato sulla collaborazione con testimoni privilegiati locali. Il progetto nasce all'interno dell'attività di assistenza tecnica per il FSC commissionata all'IRES dalla Regione Piemonte.

"Non è possibile studiare e interpretare lo sviluppo di una regione definita in termini amministrativi solo attraverso grandezze aggregate da confrontare con quelle di altre regioni. Esiste una eterogeneità intrinseca e non accidentale delle caratteristiche strutturali nonché dei comportamenti soggettivi e di gruppo nelle diverse aree sub-regionali che rendono i valori medi regionali spesso fuorvianti. Ovviamente lo stesso si può dire a livello nazionale, sin dalla scoperta della "Terza Italia" così come delle "centro Italia" (distretti industriali & c.), anche se negli ultimi anni la riflessione in materia sembra essersi ristretta all'alveo delle scienze regionali senza incidere adeguatamente nel disegno delle policies nazionali. Se ciò è vero, occorre individuare e monitorare i territori sub-regionali con un approccio quali-quantitativo, così come inquadrare le politiche regionali in un'ottica sovra-regionale (si pensi, per fare un esempio recente, alla logistica) identificando meglio i possibili processi di interazione dinamica fra regioni all'interno di vincoli nazionali e europei." (Progetto Antenne_Ires Piemonte).

Il progetto è nato in parallelo al processo di attuazione della legge Delrio che in Piemonte si è tradotta nella approvazione della L.R. n. n. 23/2015 (e s.m.i.) di riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province. In tale legge i quadranti vengono considerati ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni confermate, attribuite e delegate alle province. Uno dei primi prodotti è stato il "Rapporto sulla situazione

socioeconomica e territoriale del quadrante Nord Est” (2017). Ogni rapporto descriverà lo stato di salute per ogni quadrante, che verrà aggiornato periodicamente sulla base delle verifiche sul territorio (in particolare tramite le interviste).

Incrociando il lavoro di “Antenne” con quello per l’aggiornamento degli AIT del PTR, emerge effettivamente la forza di questi ambiti che compongono la Regione, ognuno con una propria autonomia e con un sistema interno a rete piuttosto integrato. L’AIT di Domodossola e Verbania Laghi sono un esempio dell’indipendenza della Provincia del VCO rispetto al resto della Regione; in particolare questi territori, tra i più marginali, tendono a distaccarsi da Torino e a gravitare più verso Milano. Attraverso la promozione e valorizzazione delle singole specificità continuano a promuovere le proprie strategie di sviluppo.

A scala metropolitana le dinamiche sono le stesse. Con il “Documento di inquadramento socio-economico per il Piano Strategico della CMTo” (2015-2016) l’Ires si è occupato di analizzare le dinamiche nella ex Provincia di Torino considerando la partizione interna delle Zone Omogenee istituite nel 2015. Queste geometrie confermano in linea generale l’assetto individuato dalla Regione diversi anni prima (con gli AIT) e rafforzano di fatto la loro indipendenza e la volontà di affermazione e autonomia soprattutto rispetto al capoluogo.

Il Pinerolese ne è l’esempio: ha una struttura stabile, ormai consolidata da tempo, intorno al polo principale di Pinerolo e completamente autonoma rispetto alle restanti Zone.

Con il presente contributo si intende dunque sottolineare l’importanza dei sistemi locali piemontesi; che siano AIT o Zone Omogenee, che ricadano all’interno della Città Metropolitana o nelle restanti Province, che siano territori periferici o non, non è questo ciò che conta. Per rilanciare il Piemonte diventa cruciale riconoscere l’autonomia dei quadranti come macro-sistemi strategici e, a scala inferiore, il potere di coordinamento degli AIT (e Zone Omogenee) come ambiti per le politiche di sviluppo locale.

2. L’area vasta e il livello intermedio: il processo di riforma istituzionale e le ricadute sul territorio

La modifica del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n.3 del 2001) ha rappresentato l’avvio del processo di riforma in materia di *governo del territorio*, con l’obiettivo di rafforzare la cooperazione ai diversi livelli amministrativi, seppur con forti limitazioni dovute alla mancanza delle linee fondamentali dell’assetto territoriale di competenza nazionale.

Con l’entrata in vigore della legge n.56 del 2014 viene rimesso in discussione il tema dell’area vasta, in particolare al centro del dibattito c’è il destino delle funzioni amministrative del livello intermedio, quello compreso tra la scala regionale e comunale.

Tra gli elementi di innovazione vi è l’introduzione nella Costituzione delle Città Metropolitane, già previste dalla legge n.142 del 1990 (“Ordinamento delle autonomie locali” – Capo VI *Aree metropolitane*, art. 17-20). Il processo di riforma riprende nel 2013 con il disegno di Legge costituzionale n.1543 (20 agosto 2013) per “l’Abolizione delle Province” e il disegno di legge n.1542 (21 dicembre 2013) – “Disposizioni sulle Città Metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni”, il Ddl Delrio, che dal 7 aprile 2014 è diventato legge, la L.56/2014. La Legge definisce le Città Metropolitane come enti territoriali di secondo livello, la cui finalità è lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, mediante attività di programmazione e pianificazione, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e cura delle relazioni istituzionali afferenti al primo livello, comprese quelle a livello europeo (L.56/2014).

Il territorio delle nuove Città Metropolitane coincide con quello della Provincia omonima. Di fatto al riordino istituzionale non ha fatto seguito un riordino tecnico, necessario anche per agevolare soprattutto forme di cooperazione tra gli enti e il coordinamento tra gli strumenti alle diverse scale e ai vari livelli istituzionali, in particolare per l'area vasta.

Alla città metropolitana spettano le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province². Tra le funzioni attribuite al nuovo ente, rientrano: l'adozione e l'aggiornamento annuale di un *piano strategico triennale* del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; la *pianificazione territoriale generale*, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano³. Questi due strumenti si sostituiscono al piano provinciale, rispondendo, di fatto, alla funzione di coordinamento, di competenza del livello intermedio (molti dei PTCP - Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale vigenti non hanno saputo svolgere questa funzione di 'mediazione' tra i livelli regionale e locale).

Con la Delrio (56/2014), l'istituzionalizzazione delle Città Metropolitane e il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016 (che di fatto ha bloccato il più ampio quadro di riforma costituzionale entro cui queste si inserivano), la sfida della pianificazione di area vasta si fa particolarmente complessa: non solo i nuovi enti dovranno essere in grado di attivare processi con maggiore flessibilità e integrazione, dovranno anche risolvere seri problemi di coordinamento con gli altri enti territoriali, nel rispetto di un quadro di riassetto delle competenze che è rimasto incompleto.

Tra i paradossi più evidenti della riforma il fatto di aver indicato per le Città Metropolitane come strumento di programmazione triennale di questi enti lo strumento del piano strategico che tradizionalmente ha una prospettiva più lunga e natura spontanea, non cogente. Ciò detto, va però anche sottolineato come il cambiamento della scala di riferimento, da urbana a metropolitana, andasse affiancato da un'innovazione degli strumenti, ai quali demandare il fondamentale ruolo di intermediazione tra il livello locale (comuni o unioni di comuni) e quello superiore di area vasta. Il compito che la C.M. è chiamata a svolgere riguarda di fatto il miglioramento del rapporto efficacia-efficienza delle funzioni in un contesto più denso e di maggiore estensione. All'Ente spetta il ruolo di coordinamento tra i livelli subordinati e sovraordinati, mai esercitato concretamente dalla Provincia. Ecco che, nonostante i confini amministrativi restino immutati, quello che cambia sono proprio i confini "funzionali".

Da questo punto di vista le nuove C.M. hanno messo in discussione anche il ruolo delle Province, una questione rimasta ancora aperta: dopo i vari tentativi di abolizione, unificazione e il fallimento del referendum (2016), sono state confermate come ente intermedio ma di fatto "ridimensionate" dal punto di vista delle funzioni.

Il problema principale delle province è stato la loro debolezza politica e amministrativa; gli è mancata la capacità di governare come una e vera e propria istituzione democratica, capace di rappresentare gli interessi di un territorio più esteso rispetto a quello comunale e gestirlo in maniera integrata ed unitaria.

Ci sono funzioni che non possono essere declinate né a scala comunale, né a quella regionale. Non si tratta di funzioni semplicemente di coordinamento (come si è sempre pensato per il livello provinciale), ma di vere e proprie funzioni di area vasta. L'art. 118 della Costituzione nel trattare le funzioni da attribuire ai diversi livelli amministrativi, cita il "principio di sussidiarietà" secondo il quale le funzioni amministrative sono di competenza comunale; laddove è necessario garantire il loro esercizio "unitario", si passa al livello sovraordinato (Province e Città Metropolitane per le funzioni sovracomunali, la Regione per quelle sovraprovinciali). Le funzioni di area vasta, nello specifico, devono essere attribuite necessariamente ad un livello intermedio, che non può essere quello dei comuni, né del comune capofila più grande, né tantomeno

² Legge 56 del 2014 'Disposizioni sulle Città Metropolitane, Province, Unione e Fusioni di Comuni' (8 aprile 2014), art.1.

³ Legge 56 del 2014 'Disposizioni sulle Città Metropolitane, Province, Unione e Fusioni di Comuni', art.1, comma 44

delle unioni di comuni; si tratta di funzioni diverse, specifiche, ad una scala territoriale più estesa ed il loro contenuto richiede un “esercizio unitario”⁴. A differenza del ruolo di coordinamento, che di fatto rappresenta più una modalità che una funzione, per agevolare l’organizzazione dei comuni, niente a che vedere con le funzioni di carattere amministrativo. Basti pensare alla viabilità, ai servizi pubblici, l’istruzione, l’ambiente, ecc., non sono semplicemente delle funzioni di coordinamento intercomunale. La stessa pianificazione di coordinamento provinciale dovrebbe essere uno strumento per il governo del territorio di area vasta, per la gestione dell’esercizio integrato, coerente ed unitario delle funzioni. Le scelte localizzative del piano riguardano la dimensione intercomunale, sono stabilite sulla base di un disegno più esteso, di area vasta appunto, che può non coincidere con gli interessi dei singoli comuni coinvolti. Per questo la pianificazione di area vasta prescinde dal semplice ruolo di coordinamento, ma ha una posizione ben più incisiva.

La Legge n.56/2014 nell’elencare le funzioni della Città Metropolitana, specifica il ruolo che l’ente dovrà assumere per organizzarle e gestirle. Per citare un esempio, il tema dei servizi pubblici è trattato secondo due modalità diverse: da un lato si parla di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, dall’altro dell’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. Sono due funzioni distinte. La prima di coordinamento, fa riferimento ai servizi esistenti ai livelli intermedi (comunale e intercomunale); la seconda invece definisce la possibilità per la C.M. di occuparsi effettivamente dell’organizzazione di altri servizi di interesse metropolitano, di cui l’ente ha in mano direttamente la gestione. Questo cambiamento comporterà una gestione integrata dei servizi, ora in capo ai comuni, riducendone i costi e semplificando le procedure (tra questi rientrano ad esempio le politiche socio- sanitarie, scolastiche, dei trasporti pubblici, dei rifiuti, quelle relative ai fabbisogni sociali e alla solidarietà contro l’esclusione sociale o la povertà). Nel caso dei territori non metropolitani la pianificazione dell’area vasta e delle funzioni associate resta dunque una questione ancora aperta.

3. Come ripensare il riequilibrio intra-regionale in Piemonte

Guardando al territorio piemontese quello dell’area vasta è oggi uno dei temi centrali della pianificazione territoriale.

In Piemonte possono esser individuati tre livelli diversi di scala, differenti partizioni funzionali alla *governance* territoriale regionale:

- i Quadranti, per la pianificazione territoriale e strategica di area vasta
- gli Ambiti di Integrazione Territoriale – AIT, per le politiche di sviluppo locale
- i Sub-AIT (le Unioni intercomunali), per la gestione delle funzioni locali a scala intercomunale.

Nello specifico i primi due fanno riferimento all’area vasta, si tratta di livelli funzionali alla programmazione strategica e funzionale del territorio regionale e alla gestione dei servizi di scala regionale; il terzo (intercomunale) riguarda invece il livello intermedio, funzionale alla gestione associata dei servizi di prossimità.

Il primo livello fa riferimento ad una dimensione più estesa, allargando il tema dell’area vasta alle aree strategiche: i Quadranti. La geometria della pianificazione strategica per lo sviluppo locale rispecchia la dimensione funzionale alla pianificazione di un insieme eterogeneo di dotazioni (economiche, produttive, infrastrutturali, ambientali, ecc.). Sono gli *ambiti ottimali sovra-provinciali*, individuati nel PTR (2011) e

⁴ Merloni F. (2014) “Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V”, Istituzioni del federalismo, 2-2014

successivamente normati dalla legge regionale n.23 del 29 ottobre 2015. In Piemonte i quadranti sono disegnati in funzione dei confini provinciali e ripartiscono il territorio regionale in quattro macro-aree principali:

- Nord-Est: deriva dall'unione delle province di Novara, Vercelli, Biella e Verbano-Cusio-Ossola;
- Sud-Est: deriva dall'unione delle province di Asti e Alessandria;
- Sud-Ovest: corrisponde alla provincia di Cuneo;
- Nord-Ovest o metropolitano: corrisponde alla provincia di Torino, oggi sostituita dalla Città metropolitana (CM) di Torino in base alla Legge 56/2014.

Le funzioni sono esercitate obbligatoriamente dalle province in forma associata, previa specifica intesa quadro tra Regione e le province appartenenti all'ambito.

Il secondo livello si riferisce alla dimensione funzionale e per la programmazione dello sviluppo locale. Il Piano territoriale regionale - PTR del Piemonte (approvato dal Consiglio Regionale del Piemonte con DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011)⁵ individua 33 Ambiti di integrazione territoriali - AIT organizzati ciascuno attorno a un centro urbano principale. Sono definiti come "aree di prossimità funzionale" e sono formate, oltre che dal centro principale, dai comuni limitrofi con cui si svolgono la gran parte dei flussi casa-lavoro e dei flussi per studio, per acquisti commerciali, per cure e assistenza, per il tempo libero. Gli AIT identificano "spazi di relazioni intersoggettive locali, definiti in base a un relativo autocontenimento di flussi che sono causa e/o effetto di tali relazioni"; identificano la scala a cui le relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti, che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi, assumono evidenza empirica e riconoscibilità.

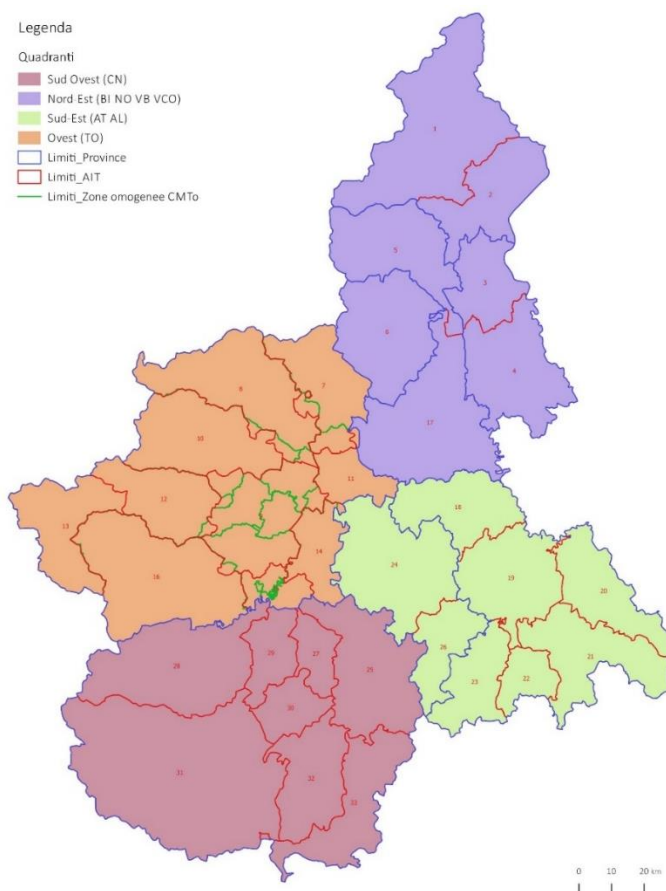


Figura 1 - Le suddivisioni strategiche del Piemonte: Quadranti, Province, AIT e Zone Omogenee (CM-To); elaborazione propria

⁵ http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm

L'Istituto di Ricerca Economica e Sociale- Ires Piemonte, su incarico della Regione, si è occupato di verificare la validità degli attuali AIT, tenendo in considerazione alcune delle partizioni esistenti, funzionali alla *governance* territoriale (2017). La scelta è stata fatta a partire da tre livelli di scala: il primo riguarda le partizioni di tipo strategico, il secondo quelle che si occupano dell'offerta di servizi alla scala regionale ed infine le partizioni per la gestione dei servizi di prossimità. Nella ricerca condotta da Ires Piemonte la metodologia utilizzata per distinguere i tre livelli è stata:

- Per le partizioni strategiche sono stati ripresi i quadranti, le province e le Z.O. della CMT, funzionali per la conferma o l'adeguamento degli attuali AIT;
- Per le partizioni funzionali ai servizi regionali sono state considerate le geometrie delle ASL, Distretti sanitari e Centri per l'impiego, queste per validare o meno i confini degli AIT e verificare se i confini provinciali corrispondano all'ambito ottimale per l'organizzazione dei servizi;
- Per le partizioni di prossimità, sono stati sovrapposti gli ATO idrici e per la gestione dei rifiuti, i Distretti Socio-Assistenziali, con le forme di associazionismo dal basso, le Unioni di comuni e le precedenti Comunità montane, per verificare la coerenza con gli AIT e ripensare un'ulteriore suddivisione interna in sub-ambiti.

Il lavoro di ricerca dell'Ires ha rimesso in discussione gli AIT, in funzione di una migliore e coerente gestione delle funzioni di area vasta, tenendo anche presente l'importanza degli ambiti per le politiche territoriali di sviluppo e quelle relative ai Fondi Strutturali Europei.

Sulla base di una verifica di coerenza tra le geometrie esistenti (tra quelle prese in considerazione nella ricerca), gli AIT potrebbero rappresentare la dimensione più idonea a soddisfare queste esigenze. Per l'aggiornamento degli ambiti ottimali si è partiti dalle geografie intercomunali che stanno emergendo spontaneamente a seguito dell'entrata in vigore della Delrio (L.56//2014) che spinge fortemente sull'Unione di comuni.

Queste ultime riguardano il terzo livello di pianificazione, quello intercomunale; si tratta di ambiti per l'esercizio congiunto di funzioni o di servizi di competenza comunale⁶.

Il confronto tra le geometrie analizzate ha messo in luce fenomeni diversi: alcune si sovrappongono con una certa coerenza, altre sono completamente autonome le une dalle altre. Tra queste le ASL⁷ ad esempio non seguono assolutamente i confini provinciali, mentre gli ATO per la gestione dei rifiuti⁸ rispecchiano esattamente i quattro quadranti regionali (figura n. 3 e 4). Questo conferma la necessità di riorganizzare l'assetto territoriale e la distribuzione delle funzioni di area vasta all'interno di un quadro unitario in grado di superare la frammentazione settoriale delle competenze, guardando oltre i confini amministrativi ma dare maggiore forza a quelli funzionali per riequilibrare l'intero assetto territoriale.

⁶ Le Unioni sono forme istituzionali di associazione tra comuni disciplinati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che a sua volta recepisce la legge 3 agosto 1999, n. 265. Fanno parte delle Unioni anche le Unioni montane, nate in sostituzione delle vecchie Comunità montane ma con una metodologia 'bottom up' definita dalla Delrio.

⁷ Le ASL si configurano quali enti strumentali della Regione e la loro partizione è stata istituita dal D.L. 502/92 e dalla L.R. 39/94. Sono dotate di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale, tecnica e con gli stessi organi previsti per l'ASL.

⁸ Gli ATO-R sono gli ambiti funzionali alla raccolta e gestione dei rifiuti. La suddivisione del territorio in bacini è stata studiata tenendo conto sia del numero di abitanti che della superficie del territorio interessato (ma anche in considerazione di alcuni fattori condizionanti riconducibili alla orografia, alla viabilità, alle situazioni storico-sociali, alle situazioni amministrative, alle richieste dei diversi enti, alla presenza di consorzi).

Province e Città Metropolitana di Torino

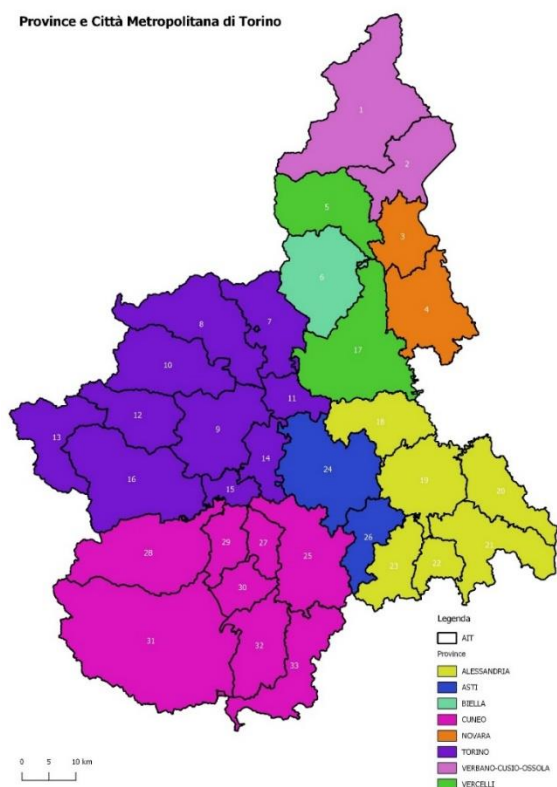


Figura 2- I Quadranti e le Province del Piemonte rispetto alla suddivisione in AIT (PTR 2011)

ASL - Aziende Sanitarie Locali

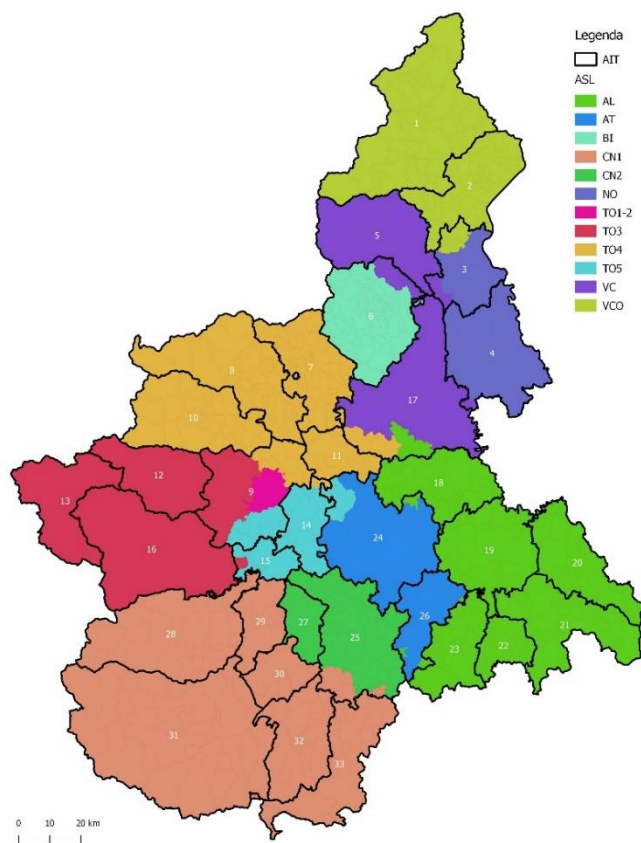


Figura 3- Le Aziende sanitari locali (ASL); Regione Piemonte; elaborazione propria

ATO - Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti

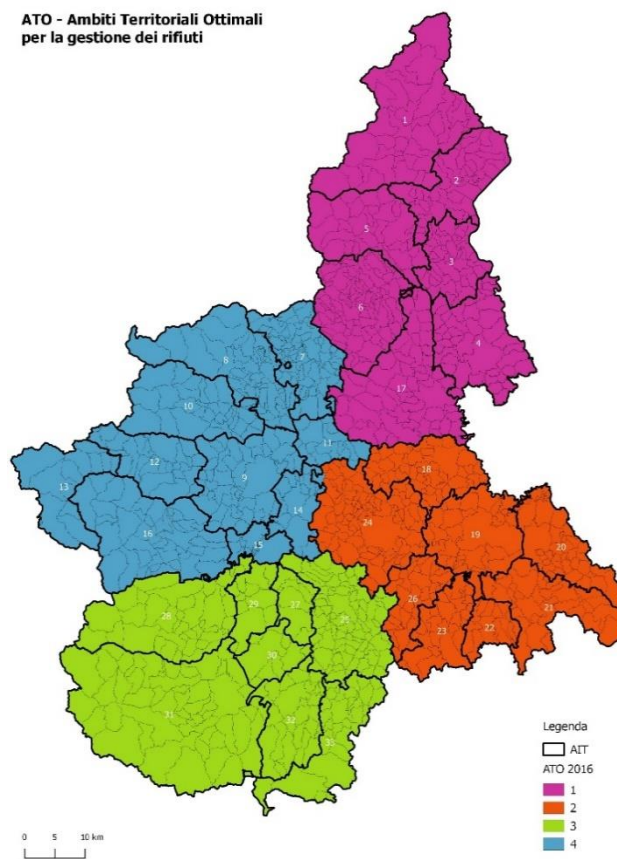


Figura 4-Gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti (ATO-R); Regione Piemonte; elaborazione propria

A scala inferiore le forme associative delle Unioni rispecchiano la volontà delle realtà locali ad organizzare le politiche interne in maniera sempre più integrata a scala intercomunale. In questo caso le geometrie sono il risultato di processi di tipo bottom-up del tutto volontari. Se da un lato questo rafforza il potere decisionale dal basso, dall'altro è assolutamente necessario saperlo gestire. Ecco dunque che anche in questo caso viene ribadita la forza degli AIT come ambiti di integrazione e coordinamento del livello subordinato, di governo e gestione delle funzioni di area vasta e delle strategie di sviluppo locale.

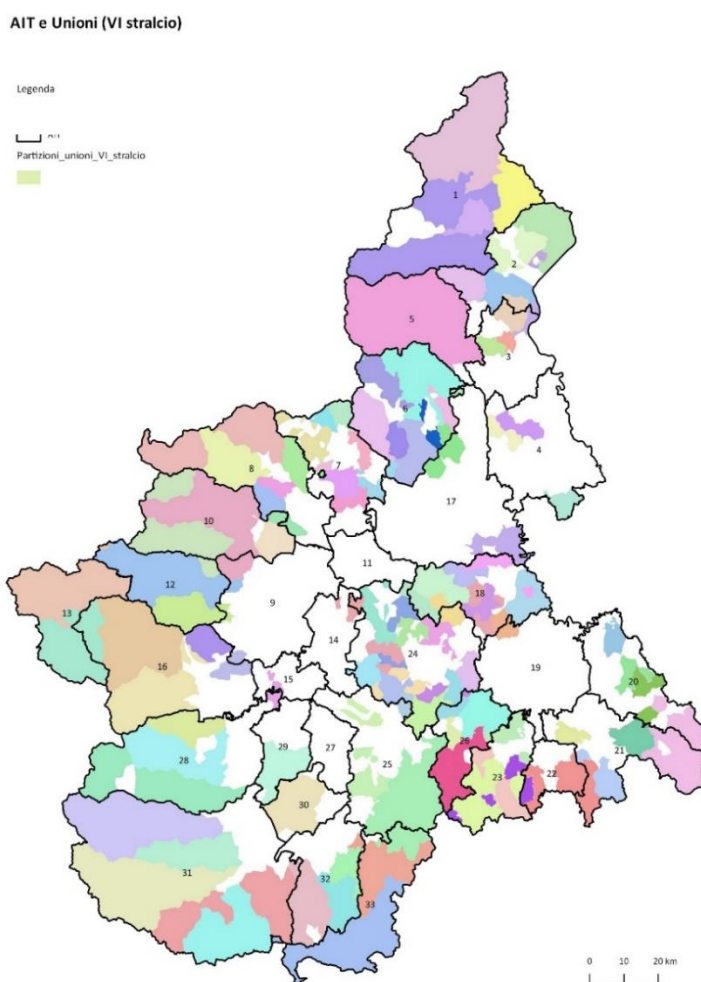


Figura 5- Le Unioni del Piemonte (Regione Piemonte; VI Stralcio; 2016); elaborazione propria

4. Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

Il caso piemontese è la dimostrazione di come i tanti e differenti territori hanno risposto in maniera diversa al cambiamento socio-economico dal 2008. Alcune realtà hanno affrontato e superato la crisi trovando nuove soluzioni, a volte anche alternative rispetto alle proprie tradizioni; altre hanno mantenuto le proprie vocazioni ma adattandole al cambiamento. In ogni caso quello che le accomuna è la volontà di mantenere la propria identità all'interno di un sistema unitario, più o meno consolidato, costruito dalle relazioni tra polo e città minori esterne.

Il Piano Territoriale Regionale (2011) ha definito gli indirizzi di sviluppo proprio a partire dal ritaglio del territorio in ambiti piuttosto integrati. Si tratta di partizioni anche abbastanza diversificate all'interno ma con una forte omogeneità dal punto di vista dell'identità. Questo emerge a volte anche dalla denominazione stessa che esprime proprio l'appartenenza ad un bacino ben preciso (ne è un esempio il Pinerolese, caso studio che verrà trattato di seguito). Sono sistemi territoriali locali con proprie tradizioni (spesso anche linguistiche) e con un alto grado di auto-identificazione, molti dei quali piuttosto autonomi, strutturalmente stabili e consolidati da tempo (i Consorzi che la Regione aveva individuato fin dal 1975-80 confermano la forza di una struttura così stabile). All'interno dello stesso ambito non mancano elementi di eterogeneità, anzi, la differenziazione dei paesaggi (tra montagna e pianura) e delle specializzazioni, sono il loro vero punto di forza.

La morfologia della Regione è inoltre uno dei principali fattori che ha influito sulle trasformazioni e sullo sviluppo dei territori e ha avuto un peso decisivo anche rispetto alle dinamiche socio-economiche. La zona montana copre gran parte della superficie regionale, ma è in pianura che si è avuta la massima espansione urbanistica; nell'arco alpino predominano i piccoli comuni, molti dei quali presentano una densità abitativa decisamente bassa. All'eterogeneità di questi territori corrisponde una ricchezza di risorse molto diversificata: dal patrimonio naturalistico-ambientale, a quello storico-culturale, le eccellenze e le tradizioni locali. Ogni realtà si distingue per le sue specializzazioni, alcune delle quali appartengono alla tradizione storica di quei luoghi, altre che invece sono nate in tempi più recenti e che oggi rappresentano le leve dello sviluppo per quelle realtà. Vocazioni che possono mantenersi costanti nel tempo, così come possono mutare o essere sostituite da altre. Il territorio risponde ai cambiamenti sociali ed economici, così come, a sua volta, può influenzare i cambiamenti; la dinamica con cui avvengono questi processi non è sempre la stessa, i fenomeni incidono o si adattano al tessuto che cambia in maniera diversa.

Come già sottolineato il Piemonte si contraddistingue per un numero elevato di piccoli comuni a bassa densità abitativa; le amministrazioni locali, spesso troppo deboli e con poche risorse, stentano a portare avanti le progettualità autonomamente. In particolare per i progetti di valorizzazione e promozione territoriale è necessario attivare politiche integrate a scala più ampia. Le Unioni (nate dopo l'esperienza delle Comunità Montane) stanno avendo infatti sempre più successo, proprio per queste ragioni, sebbene ci siano ancora casi poco sensati e da rivedere (alcune forme associative non hanno continuità territoriale, ci sono casi di unioni tra due comuni ad esempio). Naturalmente le funzioni attribuite alle Unioni possono essere una grande opportunità a livello intercomunale ma è necessario che ci sia un ente, a scala superiore, in grado di coordinare gli indirizzi ai livelli subordinati, coerenti con un disegno di sviluppo unitario già definito a livello di area vasta. L'AIT potrebbe rappresentare il territorio di riferimento per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale e per gestire le interrelazioni sia interne che con l'esterno (territori extraregionali e internazionali). A conferma di ciò, una delle caratteristiche che ha influito sulla definizione della geometria degli ambiti sono state proprio le analisi sui rapporti interni al bacino e di gravitazione intorno ai poli maggiori; il ritaglio, oltre a tener presente i caratteri morfologico-funzionali, corrisponde al grado di integrazione tra i comuni. Nonostante i flussi possano modificarsi nel tempo (in termini di origine/destinazione) per motivi legati soprattutto all'offerta/domanda di occupazione, i bacini di gravitazione principali sono rimasti piuttosto stabili, così come le città maggiori, dove continuano a concentrarsi le funzioni principali, riconfermano il loro ruolo di nodo di riferimento e traino per le realtà più piccole limitrofe. In sostanza le geometrie degli AIT, a distanza di dieci anni (nel 2008 vengono avviati i lavori di ricerca per la definizione degli AIT, i quali saranno confermati nel 2011 con l'adozione del PTR), possono essere, in gran parte, riconfermate ancora oggi, perché molto strutturate e consolidate. In molte situazioni regionali le reazioni interne si stanno via via rafforzando, anche tra ambiti diversi. Questo è avvenuto soprattutto in relazione alla partecipazione ai progetti europei o per investimenti di ampio raggio (infrastrutturali ad esempio).

In altri casi si è verificato invece il fenomeno inverso, e probabilmente la crisi del 2008 è stata una delle sue cause, la crescita cioè degli spostamenti verso l'esterno, verso territori extraregionali maggiormente attrattivi e competitivi. Si tratta di flussi legati prevalentemente ad esigenze lavorative, maggiori in uscita che in entrata: per citare un esempio l'AIT di Domodossola (provincia del VCO) che gravita con una certa intensità verso Milano o la Svizzera. Se da un lato questo fenomeno può essere letto come punto di forza per la crescita

dell'ambito, dall'altro c'è il rischio di restare marginali, non essere e, tantomeno, diventare competitivi e senza una propria autonomia (soprattutto dal punto di vista economico).

In conclusione, sulla base delle valutazioni fatte, nonostante i cambiamenti verificatisi negli anni, la validità degli AIT come dimensione per le politiche di sviluppo locale può essere confermata.

Da diversi lavori di ricerca che l'Ires ha svolto (tra il 2016 e il 2017), vengono presentati due casi studio di ambiti regionali diversi sia dal punto di vista geografico che per struttura socio-economica. Nonostante la loro disomogeneità, entrambi confermano la potenzialità dell'AIT e la necessità di attribuire a questo livello le funzioni di area vasta.

4.1 La scala strategica regionale

A distanza di cinque anni dall'entrata in vigore del PTR (2011) l'Istituto di ricerche economiche e sociali della Regione Piemonte - IRES è stato incaricato di svolgere una verifica e un aggiornamento degli ambiti di programmazione (gli AIT) e delle loro vocazioni per meglio orientare la crescita, l'organizzazione e lo sviluppo del territorio regionale⁹. Le analisi per l'aggiornamento delle componenti conoscitive-strutturali di ciascun ambito sono state realizzate attraverso un'indagine di tipo quali-quantitativo: da un lato attraverso la raccolta, l'elaborazione e l'analisi di dati statistici; dall'altro tramite interviste dirette agli amministratori locali (per la maggior parte dei casi sindaci dei comuni capofila). L'analisi segue un'impostazione intersettoriale coerente, con la metodologia del Piano territoriale regionale (che fornisce una visione d'insieme del territorio regionale promuovendo l'integrazione tra competitività e sostenibilità); la lettura incrociata delle variabili raccolte ha permesso poi di ricostruire i punti di forza e di debolezza di ciascun AIT. Per questa fase del lavoro è stato adottato uno schema proposto dall'Istituto: una griglia di lettura organizzata su tre assi socio-economico, infrastrutturale e ambientale – schema SIA.

La ricerca si incrocia perfettamente con un altro progetto dell'Istituto IRES Piemonte: il Progetto Antenne¹⁰. L'IRES sta realizzando un sistema permanente di ascolto e diagnosi dei territori del Piemonte affiancando ai dati quantitativi ufficiali informazioni qualitative raccolte con l'aiuto di una rete di testimoni ed esperti locali. L'obiettivo è fare una diagnosi tempestiva dello stato di salute dei territori piemontesi. Il progetto è rivolto sia agli enti, in primis la Regione, ma anche agli interlocutori locali (sono stati coinvolti infatti sindaci, amministratori, associazioni, banche, ecc.). Prima fase dell'avvio del Progetto è stata la scelta della geometria da adottare; in questo caso i *quadranti* sono stati riconosciuti come il ritaglio che può restituire al meglio l'analisi delle dinamiche del territorio piemontese: la Città Metropolitana di Torino, il quadrante Nord-Est (che comprende le province di Biella, Novara, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola), Sud-Est (Alessandria ed Asti) e quello Sud-Ovest (il Cuneese).

All'interno di queste geometrie rientrano ovviamente gli Ambiti Territoriali Integrati - AIT del PTR regionale (2011), in conformità con le geometrie provinciali (va evidenziato il caso specifico delle zone omogenee della Città Metropolitana, adottate nel 2015, che in alcuni casi si discostano dalle partizioni regionali). Per questo è interessante incrociare le due analisi quali-quantitative, che restituiscono di fatto un quadro piuttosto coerente. Le indagini sul territorio attraverso le interviste agli attori privilegiati, le cosiddette "Antenne" locali, hanno infatti confermato quanto emerso dai dati.

Nel caso specifico della Città Metropolitana di Torino gli AIT sono stati messi in discussione dopo la legge Delrio. La definizione delle Zone Omogenee non ha tenuto conto delle preesistenti geometrie regionali. Essendo però gli AIT degli ambiti strutturalmente stabili, spesso, pur non coincidendo perfettamente, il margine di scostamento tra le ZO e gli AIT è piuttosto limitato (fa eccezione l'area metropolitana e la città stessa di Torino: le geometrie dell'AIT 9 Torino rispetto alle Zone 1,2, 3,4 di Torino e AMT non sono sovrapponibili ma seguono una logica di definizione differente). Il Pinerolese (ZO n.5, AIT n.16) è uno degli

⁹ Responsabile della Ricerca Dot. Fiorenzo Ferlaino; gruppo di ricerca: Francesca Silvia Rota, Ludovica Lella, Carlo Alberto Dondona

¹⁰ <http://www.regiotrend.piemonte.it/progetto-antenne>

esempi che meglio conferma la sintonia tra le due geometrie: tra la scelta dei confini adottati dalla C.M. e quelli regionali c'è perfetta coerenza.

In generale quello che caratterizza le Zo della C.M. così come gli AIT è stata la capacità di aver mantenuto le proprie specializzazioni, soprattutto in merito alla componente economica che forma l'ambito e lo connota.

Oltre al Pinerolese, verranno più avanti analizzati anche i casi dell'AIT n.1 Domodossola e n.2 Verbania Laghi (coincidenti con la provincia del VCO) per evidenziare come la geometria è evidentemente quella che rispecchia le caratteristiche di questi territori e le loro vocazioni.

La scelta dei casi studio analizzati nel presente paper tiene conto anche del Progetto Antenne dell'Ires Piemonte che al momento, nella prima fase di stesura, si è focalizzato sulle analisi del quadrante Nord-Est (Primo Rapporto sul Quadrante N-E, Ires Piemonte, 2017)¹¹.

Sinteticamente quello che è emerso dalla Ricerca è che, di fatto, i quadranti rappresentano quattro macro-ambiti autonomi, all'interno dei quali è possibile riconoscere territori ben distinti e riconoscibili per vocazioni e specializzazioni differenti.

Il Piemonte infatti può essere letto come una *regione di regioni*. E' necessario dunque un *re-scaling* interno: l'eterogeneità rappresenta il potenziale del territorio piemontese e ciascun quadrante, per le sue caratteristiche fisiche e funzionali, potrebbe rappresentare il luogo per sviluppare strategie di sviluppo integrate, guardando queste geometrie oltre i confini amministrativi ma con una prospettiva sovregionale.

Lo sviluppo locale (un termine molto utilizzato, ma spesso ambiguo e di difficile comprensione date le diverse interpretazioni) è qui inteso come una grande varietà di elementi culturali, territoriali, sociali, economici e politici che interagiscono nello stesso luogo, per essere forti localmente e competitivi rispetto all'esterno. E' il risultato delle relazioni tra *patrimonio territoriale*, cioè i valori di cui un territorio è portatore, e *capitale territoriale*, le risorse di cui il territorio è dotato. (Dematteis, 2008). Il patrimonio interpreta il territorio complessivamente come eredità del passato, mettendo insieme i beni che lo compongono con la società che lo vive legandola così alle sue tradizioni; secondo questo assunto il territorio diventa deposito di memoria e di identità; ha quindi un valore storico, culturale, sociale, ambientale e anche simbolico. Il capitale invece interpreta il territorio come l'insieme di ricchezze prodotte in passato e che diventano possibili opportunità per il futuro, sono risorse che possono produrre nuovi beni, nuovo valore aggiunto. L'insieme e l'integrazione tra valori e risorse sono l'effettivo potenziale di quel territorio.

Questo concetto può essere declinato a diverse scale; pertanto non si può circoscrivere all'interno di una dimensione fissa. Si tratta di mettere in gioco la complessità del territorio e delle relazioni dinamiche socio-economiche che lo definiscono, per essere competitivi a scala nazionale e internazionale.

Il Piemonte è di fatto un *territorio di territori*: la grande eterogeneità, che fa della Regione il suo carattere identitario, va tradotta come punto di forza per innescare il suo processo di sviluppo locale.

Come descrive l'economista Michael Storper in un suo articolo "Why does a city grow? Specialisation, Human Capital or Institution" (2010)¹², ci sono tre elementi alla base della crescita o rinascita di un territorio: la nuova geografia economica considera lo sviluppo delle città come una conseguenza dovuta alla compresenza di tre forze salienti, la Specializzazione, il Capitale Umano e le Istituzioni. Il grado di specializzazione di un'area è il prodotto di diversi fattori: da un lato il fattore "umano" (la conoscenza, il personale qualificato e il capitale umano); dall'altro tutto ciò che riguarda l'apparato istituzionale (attraverso misure di governance).

Il Capitale Umano è una componente necessaria, data dalle forze che attraggono un certo numero di persone in un luogo specifico, che a seconda delle capacità e delle competenze, vengono trattenute. La presenza di persone qualificate incentiva la promozione e creazione di servizi, premendo sulle Istituzioni, le quali hanno

¹¹ <http://www.ires.piemonte.it/images/publicazioni/rapporto-di-quadrante-nord-est-2017.pdf>

¹² "Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions?", Michael Storper, 2010. L'articolo è tratto dalla rivista Urban Studies. Storper si è occupato, nel corso della sua carriera (professore di Geografia Economica alla London School of Economy, membro del centro di ricerca di Sociologia delle Organizzazioni a Parigi e del dipartimento di Urbanistica presso la UCLA, professore di sociologia Economica presso l'Istituto di studi politici a Parigi, eletto socio nel 2012 alla British Academy) e dei suoi studi di ricerca, delle seguenti tematiche: la geografia economica, la globalizzazione, la tecnologia, le regioni (e in particolare le aree urbane) e lo sviluppo economico.

il compito di regolare i processi di crescita e di *problem-solving*, tenendo conto delle pressioni delle élite e delle *actor-networks*, in particolare della forza-lavoro. Questo approccio si basa sull'attuazione di misure di *governance* in cui diversi attori istituzionali e non, pubblici e privati, interagiscono in un processo di cooperazione, per il raggiungimento di obiettivi comuni. La Specializzazione di un'area è determinata da una politica orientata al *business-climate*, alla competizione e alla cooperazione di reti di attori diversi. Il modello di attuazione delle politiche del governo del territorio è di tipo *bottom-up*, in cui l'elemento centrale non è più il policy-maker, ma sono le *policy-networks*, cioè tutti gli attori coinvolti nel processo di sviluppo territoriale, le risorse disponibili e le loro interazioni, a partire dal basso.

Cause ed effetti di questo modello sono sicuramente la non riproducibilità di modelli uguali in qualunque contesto, la combinazioni di risorse diverse e l'integrazione di molteplici dimensioni (economiche, sociali, culturali).

Le città vanno considerate secondo una logica di “*networking* attivo, alimentando processi di sviluppo locale attraverso la partecipazione contemporanea a reti di relazione locali e globali, competitive e cooperative [...], attraverso forme di *governance* territoriale. [...] Le città possono diventare *gateways*, porte d'accesso attraverso le quali entrare nelle reti sovra locali di sistemi organizzativi e di competenze, dando forma e vita a processi di crescita cumulata” (Veltz,1996)¹³.

I tre elementi analizzati da Storper, Specializzazione, Capitale Umano e Istituzione e la loro integrazione, sono declinabili su tutti i livelli territoriali. Indirettamente il Piemonte ha già avviato un processo di questo tipo. Le unioni che si sono costituite (frutto dell'esperienza delle precedenti comunità montane) dimostrano come i territori, singolarmente troppo piccoli, hanno attivato processi cooperativi a scala intercomunale, di tipo bottom-up, per promuovere e valorizzare le specializzazioni locali, in funzione di una crescita a scala più ampia.

Su base volontaria, hanno creato una sorta di sistema transcalare, multilivello e multidimensionale.

A questo si lega anche il fenomeno dello “sconfinamento”. Più che a scala regionale sono aumentati i flussi in uscita (sistematici e non) verso i territori extraregionali. I comuni del Verbano-Cusio-Ossola, ad esempio, gravitano più su Milano, o per lo meno hanno maggiori rapporti con la Lombardia e in alcuni casi con la Svizzera, che con il Piemonte o la Città Metropolitana di Torino.

Nel caso del quadrante Nord-Est sicuramente la posizione geografica è un fattore di forza: si trova all'incrocio degli assi di comunicazione europei (5 e 24 TEN) e la vicinanza con l'aeroporto di Malpensa incrementa ulteriormente i rapporti di attrattività e/o dipendenza a livello extraregionale. Il rischio è quello di diventare dipendenti dalle aree esterne più forti e perdere competitività. Una delle specializzazioni del quadrante, sul quale puntare le strategie di sviluppo, riguarda il settore turistico: la capacità di attrazione è cresciuta molto dal 2000 al 2015, con un aumento del 20% delle presenze (di cui il 54% a Vercelli, 32% nel Novarese, 17% nel VCO e il 10% nel Biellese); è un turismo però piuttosto settoriale, legato principalmente alla presenza dei laghi e per le attività escursionistiche/sciistiche di montagna ed è concentrato principalmente in due stagioni dell'anno (estate/inverno). Ciononostante la ricettività è piuttosto buona, a fronte di un congestionamento crescente e del proliferarsi del fenomeno delle seconde case.

Di contro uno degli elementi che penalizza il N-E riguarda la dinamica demografica. Il quadro generale risulta piuttosto debole sia dal punto di vista del saldo naturale che migratorio (in linea con l'andamento generale sia a livello regionale che nazionale); da un lato la popolazione che invecchia, dall'altro gli stranieri che si sono in un certo senso adeguati allo stile di vita dei residenti locali. All'interno del quadrante però vanno fatte le opportune distinzioni; la dinamica è abbastanza disomogenea: Biella è la provincia con il quadro demografico più debole, Novara registra invece un trend decisamente più positivo, tanto da superare la media regionale. Sebbene l'invecchiamento può esser letto come fattore negativo (ad esempio si deve far fronte alla crescente domanda di cure sanitarie), va preso atto di questa situazione che, evidentemente resterà pressoché stabile ancora per un po'. Sarebbe opportuno guardare oltre il problema e iniziare a vederne invece delle opportunità. E' un territorio di *loisir*, dove andrebbe sicuramente rafforzata l'offerta socio-assistenziale e sanitaria.

¹³ F.Governa, M.Memoli,2011, “Geografie dell'urbano”, pag. 138.

Anche il sistema economico di quadrante andrebbe ripensato, sfruttando la posizione di confine internazionale per rilanciare lo sviluppo nella logistica indirizzata all'intermodalità. E' confermata inoltre la vocazione manifatturiera, molto diversificata e con una presenza di distretti industriali di grandi tradizioni.

In conclusione il Nord-Est ha il vantaggio di includere al suo interno diverse specializzazioni, che, se messe a sistema nella logica di area vasta potrebbero rappresentare i pilastri dello sviluppo dell'intero quadrante. I territori singolarmente sono fortemente proiettati verso l'esterno (Milano ad esempio per il novarese, così come la Svizzera per il VCO), ma rischiano non solo di diventare marginali a livello interregionale, ma anche di perdere o rompere le relazioni all'interno del quadrante stesso a causa di concorrenze negative tra aree urbane intermedie come tra Novara, Vercelli e Biella. L'opportunità che il Nord-Est dovrebbe cogliere è quella di ripensare le strategie di sviluppo a questa scala, rafforzando le intese tra i territori e l'integrazione delle politiche, privilegiando le caratteristiche e le specializzazioni interne più che i confini amministrativi (dalle risorse ambientali, ai servizi socio-assistenziali e sanitari, al settore turistico, infrastrutturale...).

All'interno del quadrante N-E rientrano le quattro province di Biella, Novara, Vercelli e Verbano-Cusio-Ossola, a loro volta comprendono otto AIT: n. 1 Domodossola e n.2 Verbania Laghi (provincia del VCO), n.3 Borgomanero e n.4 Novara (entrambi all'interno della provincia novarese), n.5 Borgosesia e 17 Vercelli (Vercellese) ed infine l'AIT n.6 Biella (coincidente con l'intera provincia biellese).

Ognuno di questi ambiti è strutturato intorno ad un polo principale; si tratta delle città maggiori, non solo dal punto di vista demografico ma soprattutto per l'accentramento delle funzioni di livello sovracomunale. Rappresentano di fatto dei territori ben strutturati e con una propria autonomia; non mancano certo caratteri affini, soprattutto tra aree limitrofe, ma quello che più le distingue sono le dinamiche socio-economiche, spesso molto differenti anche all'interno della stessa provincia o addirittura dell'ambito stesso. Il Pinerolese al suo interno è suddiviso in due aree completamente separate, quella della montagna e della pianura. La morfologia non solo ha influito sulle trasformazioni urbane che hanno privilegiato la fascia centro-orientale, ma ha anche determinato processi e dinamiche di sviluppo completamente differenti, legate principalmente alle proprie specializzazioni.

Il caso del VCO dimostra invece come all'interno della stessa provincia coesistono due realtà completamente diverse; c'è una divisione interna scaturita da diverse caratteristiche morfologiche, fisiche e funzionali. L'ambito di Domodossola, a nord, si caratterizza per la sua posizione geografica di confine e di conseguenza per le forti relazioni con i territori esterni, in particolare con la Svizzera; è un ambito di notevole rilevanza paesaggistica, vanta un notevole patrimonio naturalistico soprattutto della montagna che è sicuramente un punto di forza per l'attrattività turistica. Tra le specializzazioni più rilevanti va sicuramente menzionato il settore estrattivo delle cave. L'ambito a sud, quello di Verbania, è il territorio dei laghi; la bellezza dei suoi paesaggi, la qualità della vita, l'offerta ricettiva, sono alcuni degli elementi che caratterizzano questa zona e che rappresentano le specializzazioni di un'area a forte vocazione turistica. In entrambi i casi, soprattutto dalle interviste (Progetto Antenne, Ires 2017)¹⁴, è emerso un grande interesse da parte degli attori locali a voler valorizzare la propria identità, a partire dalle specializzazioni e dalle tradizioni, in maniera integrata, costruendo sinergie a partire dal basso (all'interno nell'AIT stesso) per poi interagire con il resto della provincia e dell'interno N-E.

¹⁴ <http://www.regiotrend.piemonte.it/progetto-antenne>

3.1.1 Il caso degli AIT di Domodossola e Verbania

Il quadrante Nord-Est è una delle aree più svantaggiate del Piemonte. La sua posizione geografica, sebbene rappresenti un punto di forza rispetto alle connessioni europee, alla vicinanza con il nodo di Malpensa e ai territori extraregionali come Milano o la Svizzera, è allo stesso tempo un elemento di marginalizzazione rispetto alla regione di appartenenza.

In particolare gli ambiti di Domodossola, Verbania Laghi e Borgosesia, i più periferici, hanno avuto un peggioramento nel periodo post-crisi (dopo il 2008) soprattutto nelle dinamiche socio-economiche: l'invecchiamento della popolazione e la crisi della manifattura sono tra le cause principali di questo trend negativo. Altro fattore di debolezza che incide sull'isolamento degli ambiti del VCO è la scarsa accessibilità e la mancanza di connessioni infrastrutturali adeguate.

L'elevata boscosità del territorio di Domodossola, unitamente ai buoni livelli di dotazione non solo naturalistico-ambientale e paesaggistica ma anche storico-monumentale continuano ad essere gli elementi di pregio dell'ambito e per i quali ci sono prerogative per investire soprattutto rivolti alla conservazione e alla gestione dei sistemi ambientali. Di fatto il taglio delle risorse finanziarie, i fenomeni di spopolamento e rimaneggiamento delle aree boscate (infrastrutturazione viaria e energetica anche in zone a prevalente naturalità) richiedono una verifica della fattibilità economica di questa strategia. La valorizzazione turistica non sembra infatti essere sufficiente. Si tratta inoltre di un territorio piuttosto esposto a rischi idrogeologici, incendi ed è perciò fondamentale ripensare un corretto uso delle risorse e una gestione più attenta delle risorse. A questo si lega anche il fenomeno dello sprawl, dovuto soprattutto al proliferarsi delle seconde case; anche se sembra ci sia stato un contenimento della diffusione abitativa in questi ultimi anni (probabilmente legato più alla crisi edilizia e dell'industria), resta il problema del recupero dei siti da bonificare e delle aree industriali pericolose (in aumento le aziende a rischio) o dismesse/sottoutilizzate (anche nel terziario).

Il VCO ha il vantaggio di avere due ambiti diversi ma ognuno con un patrimonio naturalistico-ambientale di inestimabile valore. "Lagni e Monti" potrebbe essere lo slogan attraverso il quale sintetizzare queste due micro-regioni: la fascia montuosa di Domodossola nella zona più settentrionale a confine con la Svizzera, con le sue aree protette come i parchi Alpi Veglia, Devero e Val Grande, il massiccio del M. Rosa; la zona dei laghi di Verbania e il paesaggio naturale circostante.

Il turismo si è infatti diversificato a seconda dell'area di interesse, quello dei monti di Domodossola e quello dei laghi di Verbania. A questa diversificazione corrisponde però una separazione e frammentazione anche tra le offerte ricettive, avendo così ricadute sulla domanda e sui flussi. Il trend ha avuto infatti una dinamica diversa: nel primo caso sebbene i numeri siano in crescita, restano comunque piccoli (rispetto alla media regionale), Verbania invece si conferma al secondo posto tra gli ambiti più appetibili.

Il linea generale il settore turistico resta una delle vocazione più forti dell'intero ambito. Oltre all'aumento del numero delle presenze, è cresciuta anche la richiesta dei prodotti tipici e delle eccellenze artigiane. Questo è il segnale di come il territorio abbia effettivamente lavorato per la valorizzazione delle risorse ambientali, paesaggistiche, culturali, comprese produzioni tipiche agricole e artigianali. Va sicuramente prestata attenzione al mutamento delle condizioni climatiche stagionali che probabilmente ha influito sulle attività sciistiche invernali e sul turismo escursionistico estivo, soprattutto nell'ambito di Domodossola.

Altra questione cruciale soprattutto nel caso di Domodossola è la grande frammentazione amministrativa: 33 comuni, su 37 complessivi, hanno meno di 5.000 abitanti. Alla bassa densità abitativa si somma poi un gran numero spostamenti in uscita, verso la Svizzera e Milano, sempre più crescente, il declino nel settore industriale con la dismissione di importanti impianti manifatturieri ed infine lo spopolamento delle borgate in cui tende, di conseguenza, ad aumentare il tasso di invecchiamento, non riequilibrato dal saldo migratorio che resta tra i più bassi della Regione (gli stranieri presenti sono solo il 4,3% della popolazione).

Anche se la qualità della vita non è così negativa, tuttavia la ricchezza degli abitanti è ancora piuttosto limitata: tra tutti gli ambiti regionali è all'ultimo posto per reddito Irpef pro capite (pari a 12.375 €).

Dal punto di vista economico l'ambito ha la necessità di riconvertirsi; va ripensato il sistema degli investimenti secondo una logica più sostenibile, rafforzando quelle che sono le attuali specializzazioni che potrebbero confermarsi come vocazioni di sviluppo anche per il futuro. Tra queste l'industria estrattiva (è al primo posto nel rank regionale) o metallurgica (quinta posizione).

Occorre dunque investire nella creazione di nuove opportunità di occupazione, capaci di attirare localmente nuove attività. Il modello di sviluppo finora utilizzato è basato più sulla salvaguardia e valorizzazione in chiave turistica, che non sull'investimento di nuovi impianti, tecnologie e attività produttive (che avrebbero potuto frenare probabilmente anche l'indebolimento demografico). L'AIT di Domodossola può contare sicuramente su un ricco patrimonio ancora intatto, sulla posizione strategica dell'AIT lungo un importante corridoio di collegamento europeo (Corridoio 24 del TEN) e sulla possibilità di nuovi interessi pubblici/privati a scala sovralocale per investire su nuove infrastrutture, energetiche (realizzazione di un elettrodotto a alta tensione e di nuove centrali) e trasportistiche (potenziamento del trasporto merci in vista dell'aumento di domanda legato alla ristrutturazione e ampliamento dei valichi, cercando di evitare però che l'AIT non diventi solo un punto di passaggio). Tra le iniziative in atto mirate al recupero in chiave green dell'industria presente, alla valorizzazione energetica e la *smart grid* dell'offerta locale, al turismo sostenibile e all'agricoltura di montagna c'è la Strategia delle valli Anzasca, Antrona e Bognanco¹⁵ inerenti il progetto pilota Aree interne, finanziato dalla Strategia Nazionale Aree Interne.

Così come per Domodossola, la lunga crisi produttiva e il lungo declino delle produzioni distrettuali con la dismissione di importanti impianti manifatturieri, è stato certamente un fattore di forte criticità anche per l'area di Verbania Laghi. L'andamento demografico è negativo, con un rapido invecchiamento della popolazione; anche in questo caso i flussi di immigrazione sono troppo deboli per sopperire alla limitata natalità e al saldo demografico naturale negativo. Grande punto di forza è sicuramente la presenza dei laghi d'Orta e Maggiore, attorno ai quali si è creata una solida tradizione turistica. La ricettività e l'accessibilità in modo particolare, presentano ampi margini di miglioramento, che sicuramente migliorati in vista di un livello di qualificazione dell'offerta sempre più alto ed ambientalmente sostenibile, in genere piuttosto apprezzato dai turisti stranieri (soprattutto centro e nord europei).

Molte le risorse del Verbano, da quelle naturalistico-ambientali a quello storico-culturali: il Parco della Val Grande, le Isole Borromee, il Sacro Monte di Ghiffa, e tutte le architetture, i giardini e i tracciati urbani prospicienti il lago (Villa San Remigio, Villa Taranto, Palazzo Cioja, l'antica strada litoranea tra Intra e Suna, il parco e la spiaggia di Villa Maioni, il centro eventi "Il Maggiore", il Museo del Paesaggio).

Il Verbano è al secondo posto dopo Torino per presenze straniere, in particolare nella zona dei laghi dove l'80% dei turisti proviene dall'Europa e dall'America (i principali Paesi generatori di flussi sono la Germania con il 40%, seguono Paesi Bassi, Svizzera, Francia, Regno Unito, America, Austria e Belgio).

Tra le specializzazioni, dopo il settore turistico, va sicuramente menzionato il florovivaistico. Il comparto, che rappresenta una delle tradizioni storiche dell'economia (e del turismo) di questo territorio, ha subito importanti trasformazioni negli ultimi anni (ridimensionamento e riorganizzazione della fase distributiva e commerciale della filiera) ma si è trattato in realtà di un cambiamento positivo che ha permesso alle produzioni di sopravvivere alla crisi. Il distretto del casalingo è inoltre un altro elemento della tradizione del verbano, uno di quelli che ha risentito profondamente della crisi.

Come già per altri ambiti del quadrante N-E, anche per l'AIT di Verbania Laghi si colgono alcuni rischi di marginalizzazione socioeconomica. I buoni risultati del comparto turistico stagionale (estivo/invernale) e l'elevata dotazione di risorse paesaggistiche e architettoniche non sembrano infatti essere sufficienti a compensare le pesanti perdite negli altri settori e l'elevato invecchiamento della popolazione. Se quindi, da un lato, l'indicazione sembra essere quella di continuare nella valorizzazione del patrimonio naturalistico (laghi e dintorni), dall'altro si rende necessario individuare nuove attività su cui investire per creare posti di lavoro e opportunità durature (non solo in occasione dei flussi turistici stagionali e non solo limitate ai sistemi urbani lacustri).

¹⁵ Unione montana delle valli dell'Ossola (2016) Bozza di strategia per l'Area Pilota delle Valli dell'Ossola.

Per avviare questa nuova fase e rilanciare il territorio è necessario attivare più soggetti e più interessi in progetti integrati, che coinvolgano tutti i settori (ambientale, turistico-ricettivo, industriale, terziario, infrastrutture) e soprattutto ad una scala più ampia. Va sicuramente migliorata l'organizzazione a rete delle offerte, da quelle culturali, ricettive, dei servizi e attrezzature, per l'accessibilità, il commercio. Uno degli obiettivi principali per promuovere e valorizzare il turismo è la riqualificazione e la diversificazione dell'offerta lacuale attraverso l'integrazione con altre attività (come quelle congressuali, culturali e fieristiche, piuttosto avviate e con quelle formative con le quali c'è ancora molto su cui lavorare). Mentre per la zona dei laghi c'è maggior interesse da parte delle politiche, la zona dell'entroterra alpino (anche in collegamento con l'AIT di Domodossola) ha ricevuto, da sempre, minore attenzione.

Alcune recenti iniziative sono state avviate proprio per evitare questa differenziazione tra zona laghi e fascia montana, cercando invece di costruire un disegno di strategie integrato che sia multisettoriale e transcalare.

A giugno 2016¹⁶ la Giunta dell'Unione dei Comuni del Lago Maggiore ha sottoscritto (in linea di continuità con il precedente piano per *"La Conurbazione dei Laghi"*, sottoscritto nel 2005 ma rimasto inattuato) l'accordo di programma del piano strategico *"La Città dei Laghi"*. Punto di partenza del nuovo piano è il riconoscimento territoriale di una larga parte dell'AIT (l'asta Verbania-Gravellona Toce-Casale Corte Cerro-Omegna; il segmento di Baveno; l'asta Villadossola-Domodossola-Crevoladossola) che funziona come un'unica area urbana, integrata e policentrica. Essa dovrà pertanto essere gestita in modo unitario nello sviluppo edilizio orientato al riuso e alla riqualificazione, nella valorizzazione anche occupazionale del riciclo dei rifiuti, nel welfare locale (incluso il benessere e la qualità della vita) e nel riposizionamento competitivo. Sembra inoltre essere stata ripresa la politica di integrazione anche istituzionale con il Cantone Ticino, abbandonata dopo una fase di collaborazione e costruzione della Regio Insubrica. In un incontro di giugno 2016 si è espressa la volontà di aggiornare la Dichiarazione d'Intenti del 1999 e lavorare per l'identificazione di temi di possibile collaborazione interregionale e per lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra Piemonte e Canton Ticino¹⁷.

In sintesi l'AIT di Domodossola e Verbania Laghi sono due ambiti ben distinti e decisamente autonomi; si caratterizzano ognuno per le proprie specializzazioni, ma che fanno dell'intera provincia il suo carattere identitario. I due poli di Domodossola e Verbania sono i nodi principali, per i servizi e le attrezzature di livello sovracomunale, generando all'interno di ciascun AIT un sistema centripeto intorno alle due polarità maggiori.

C'è stato un vero e proprio ritorno al centro. Sicuramente un peso decisivo lo ha avuto la volontà delle realtà più deboli ad interagire tra loro per valorizzare e promuovere le proprie ricchezze. Realtà a volte troppo piccole che devono necessariamente dipendere dalla città più grande. Con lo sviluppo di questi micro-sistemi intercomunali si è rafforzata l'identità dell'ambito di appartenenza, con un conseguente distacco sempre più crescente rispetto alle aree urbane limitrofe più forti, in primis Torino. Domodossola e Verbania ad esempio sono due territori completamente indipendenti rispetto all'area metropolitana torinese, anzi tendono più a gravitare verso l'esterno; la sensazione, emersa anche dalle interviste agli attori locali, è che c'è una vera e propria spinta a riscattarsi dal resto della Regione, a volersi distinguere per le proprie potenzialità ed essere sempre più autonomi, investendo sulle specializzazioni e sulle tradizioni locali, spesso riconosciute più a livello interregionale e internazionale.

¹⁶ www.unionelagomaggiore.it/file_upload/G.U.%2035%20Accordo%20Pr..pdf

¹⁷ Nel definire la bozza d'intesa da sottoporre alle rispettive autorità nazionali, numerosi sono stati gli argomenti affrontati: dall'utilizzo di una parte delle risorse della fiscalità dei lavoratori transfrontalieri per progetti infrastrutturali di portata strategica alla legislazione sulle imprese artigiane; dalle ricadute del raddoppio del tunnel ferroviario del San Gottardo al rinnovo delle concessioni di navigazione del Lago Maggiore; dalla riattivazione della Commissione italo-svizzera per la regolazione del Lago Maggiore, con la partecipazione degli enti territoriali, ai programmi di cooperazione e scambio nei settori della cultura e del turismo e ai programmi di cooperazione transfrontaliera Svizzera-Italia Interreg 2014-2020, Spazio Alpino e Macroregione alpina Eusalp. (www.regione.piemonte.it/pinforma/istituzioni/340-positivo-confronto-tra-piemonte-e-canton-ticino.html)

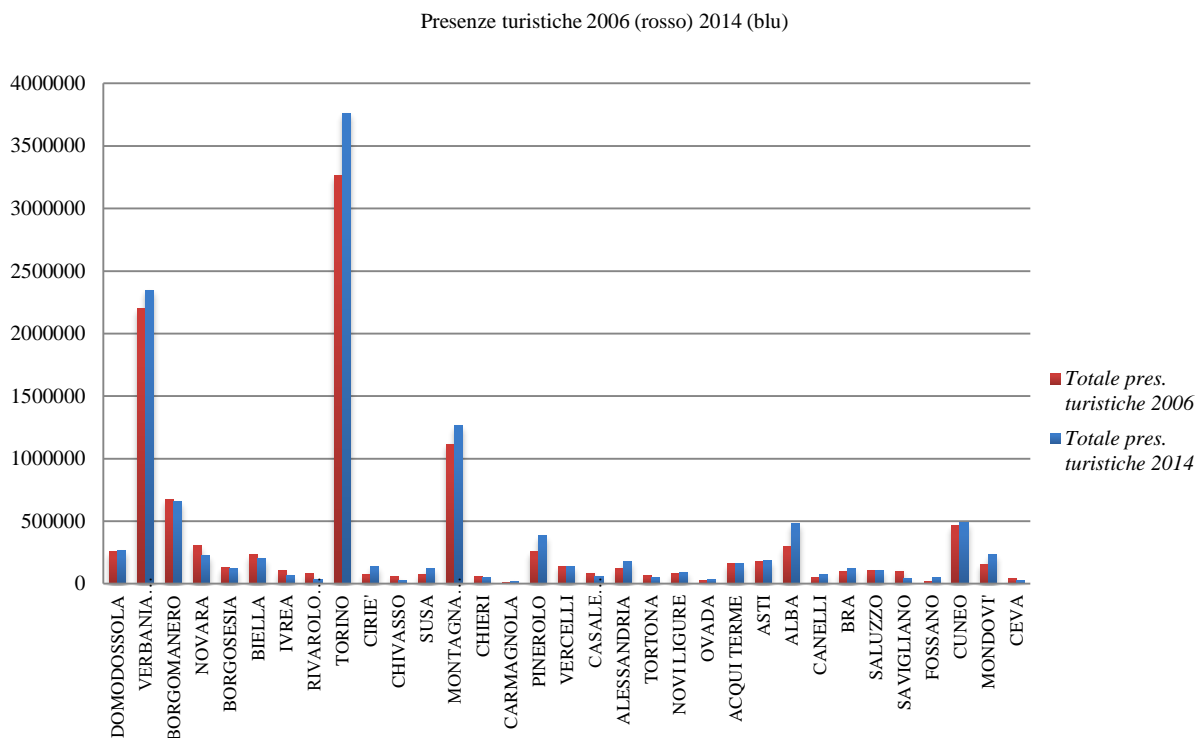


Figura 1- Il turismo del Piemonte tra il 2006 e il 2014: presenze per AIT (PTR 2011); dati Osservatorio turismo regionale; Regione Piemonte 2006-2014

Provincia e AIT (N-E)	Componenti storico-culturali (CSC)	Componenti percettivo-identitarie (CPI)	Componenti morfologico-insediative (CMI)	Componenti naturalistico-ambientali (CNA)	Eccellenze paesaggistiche (Unesco)
AL	1776	1954	15	45	45
AT	837	1788	14	28	55
BI	1116	796	9	40	21
AIT 6	1116	796	9	40	21
CN	2850	2913	35	205	60
NO	1176	1119	7	21	15
AIT 3	509	414	3	13	15
AIT 4	667	705	4	8	0
TO	3544	3277	14	263	37
VC	1272	1130	0	98	36
AIT 5	465	255	0	34	33
AIT 17	807	875	0	64	3
VCO	1502	843	9	162	32
AIT 1	725	457	1	111	12
AIT 2	777	386	8	51	20
REGIONE	14073	13820	103	862	301

Tabella 1-Patrimonio naturalistico/ambientale e storico/culturale per Provincia e AIT (N-E), 2015; Ires da PTR Regione Piemonte

Provincia e AIT (N-E)	Densità di inquinanti di PM10 2010 (T/a stimate per kmq)	Densità di inquinanti di PM2.5 2010 (T/a stimate per kmq)	Autovetture circolanti molto inquinanti 2015 (%)	Mobilità senza motore (sistematica e non sistematica) 2013 (%)	Mobilità non green sistematica 2013	Mobilità non green non sistematica 2013
AL	3,5	2,6	249,3	0,3	0,74	0,60
AT	1,8	1,4	90,5	0,2	0,76	0,63
BI	1,1	0,8	42,9	0,2	0,83	0,69
AIT 6	1,1	0,8	42,9	0,2	0,83	0,69
CN	6,8	4,4	327,5	0,2	0,75	0,65
NO	2,2	1,6	76,9	0,3	0,78	0,59
AIT 3	1,1	0,8	39,8	0,2	0,82	0,67
AIT 4	1,1	0,8	37,1	0,3	0,76	0,54
TO	9,4	6,7	408,2	0,3	0,74	0,53
VC	1,3	0,9	83,5	0,3	0,74	0,56
AIT 5	0,4	0,3	41,4	0,3	0,81	0,53
AIT 17	0,9	0,6	42,1	0,3	0,72	0,56
VCO	0,9	0,6	73,4	0,2	0,80	0,64
AIT 1	0,3	0,2	36,4	0,2	0,81	0,65
AIT 2	0,6	0,4	37,0	0,2	0,79	0,63
REGIONE	26,8	19,1	1352,3	0,3	0,75	0,57

Tabella 2-Dati ambientali per Provincia e AIT (N-E): densità di inquinanti PM 10 e PM 2.5 2010 (IREA, Regione Piemonte), Autovetture molto inquinanti_Euro 0-3 2015 (ACI), Mobilità con mezzo individuale, collettivo e senza motore (sistematica e non) 2013 (Ires su dati AMP)

3.2. La scala metropolitana: la suddivisione in Zone Omogenee per lo sviluppo locale.

Il caso del Pinerolese

La Città Metropolitana di Torino è un territorio piuttosto emblematico rispetto al quadro generale nazionale: 316 i comuni che ne fanno parte, che presentano una densità abitativa decisamente bassa. E' un territorio prevalentemente montuoso, una realtà complessa e frammentata, basti pensare che l'80% dei comuni registra una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dato che denota una grande debolezza sia di livello politico-amministrativo, che socio-economico. Le zone montuose coprono il 52% della superficie territoriale della CM; al contrario è in pianura (che copre solo il 27% della St) dove si concentra la maggior parte della popolazione, registrando una percentuale del 56% (dati Istat 2016). Questo divario tra area conurbata e territori esterni è causa di una separazione interna, ulteriormente incrementata dal grado di isolamento delle piccole realtà montane, difficilmente accessibili, con scarsa dotazione di servizi attrezzature e infrastrutture rispetto ai poli maggiori, verso i quali tendono a gravitare. Se da un lato persiste una certa separazione tra area metropolitana e zone esterne, dall'altro questo sentimento di "inferiorità" ha innescato un processo di riscatto in funzione di un accrescimento del ruolo di questi territori all'interno del quadro metropolitano, in quanto seppur piccoli, mantengono e vantano un patrimonio di ricchezze unico, fatto delle loro peculiarità e specificità locali. A dimostrazione di questa spinta da parte delle amministrazioni locali a promuovere i propri territori, sono le diverse forme di copianificazione e associazionismo che si sono innescate nel tempo. Tra le esperienze più significative quella delle unioni di comuni ad esempio.

Considerando questa forte eterogeneità della Città Metropolitana di Torino, è indispensabile che, nell'organizzazione delle nuove funzioni che l'ente ha ereditato, si tengano presenti le specificità dei territori, le dinamiche socio-economiche che si sono instaurate nel tempo e i rapporti di gerarchia urbana e attrattività tra i comuni e i poli maggiori verso i quali permane un rapporto di dipendenza piuttosto stabile, per ragioni legate al lavoro, ai servizi, alle attrezzature di interesse sovracomunale. Per questo una direzione utile, che di fatto è stata perseguita dalla CM, è rappresentata dalla suddivisione del territorio metropolitano in undici zone omogenee¹⁸. Lo Statuto della CM di Torino al Titolo IV *Rapporti tra Città Metropolitana e comuni*, capo I, art.27 *Le Zone Omogenee* recita:

“In considerazione del fatto che la Città Metropolitana di Torino è caratterizzata da un'estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio-demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territorio/popolazione, la Città Metropolitana è costituita da zone omogenee caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti.” Continua al comma 2 e 3 “Al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei comuni al governo della Città Metropolitana, le zone omogenee costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana. Esse esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano, secondo modalità stabilite dal regolamento sulle zone omogenee. Le zone omogenee costituiscono altresì articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.”¹⁹

L'obiettivo alla base della partizione è quello di delineare un nuovo assetto territoriale per l'attuazione delle misure di *governance* volte ad incrociare i caratteri strutturali e le nuove direttrici di sviluppo innovativo, garantendo una mobilitazione di forze e risorse pubbliche e private, istituzionali e non, durante tutto il processo. “La Commissione che si è occupata della zonizzazione ha lavorato riconoscendo e tenendo ben presenti l'identità storica, territoriale, sociale ed economica delle singole realtà ed ha considerato altri parametri, come l'organizzazione dei servizi pubblici. Sono stati consultati preliminarmente i Sindaci, ponendo attenzione alle caratteristiche geografiche, storiche, sociali, economiche dei territori” (CMT, 2015).²⁰

Le Zone Omogenee della CM-To così come istituite al 2015 confermano l'assetto individuato dalla Regione diversi anni prima, attraverso l'individuazione degli Ambiti Territoriali Integrati (AIT)²¹; rafforzano di fatto la loro indipendenza e la volontà di riaffermazione soprattutto rispetto al capoluogo. Ad eccezione di qualche confine “variabile”, si denota di fatto una buona sovrapposizione delle geometrie tra AIT e ZO. Questo dimostra che c'è un riconoscimento della struttura degli ambiti sia a scala regionale che metropolitana.

¹⁸ Con l'adozione dello Statuto, ha fatto seguito l'Approvazione della proposta definitiva di perimetrazione delle zone omogenee della Città Metropolitana di Torino ai sensi del comma 11, lettera c), articolo unico della Legge 7 aprile 2014, n. 56, con deliberazione del Consiglio metropolitano prot. n. 8932/2015 del 1° aprile 2015.

¹⁹: Titolo IV, Capo I, Art.27 “Le Zone Omogenee” dello Statuto della CM di Torino (approvato il 14 aprile 2015)

²⁰ http://www.cittametropolitana.torino.it/istituzionale/zone_omogenee.shtml

²¹ Il PTR grazie alla collaborazione con le Province, individua una partizione del territorio in AIT “Ambiti di Integrazione Territoriale”, elemento per la condivisione delle politiche regionali [...] La loro definizione deriva dalle caratteristiche fisiche (in particolare dalle differenze morfologiche) e funzionali dei territori, in rapporto alle dinamiche di relazione tra i luoghi che attraggono e/o generano i flussi di mobilità. In particolare sono stati ripresi gli spostamenti dei pendolari (casa-lavoro) che l'Istat ha analizzato attraverso i Sistemi Locali del Lavoro (I SLL rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro, pendolarismo, rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. - Fonte Istat). Il PTR del 2011 fa riferimento agli ultimi SLL risalenti al 2001.

Fonte: Relazione PTR, Regione Piemonte, 2011, cap. 4.4 Gli AIT- 4.4.1 “La divisione del territorio provinciale in AIT”, pag. 66

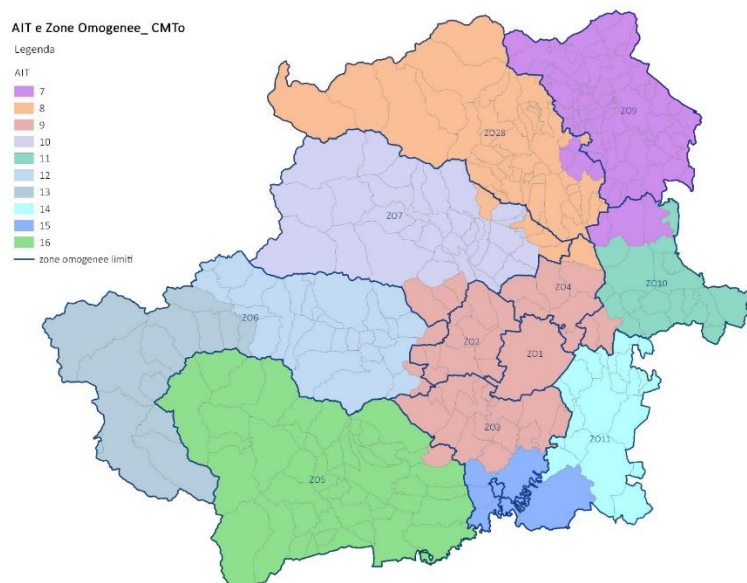


Figura 2-Gli AIT rispetto alle ZO della CM-To; elaborazione propria

Il Pinerolese (ZO n.5) ne è un esempio: ha una struttura stabile, ormai consolidata da tempo, intorno al polo principale di Pinerolo e completamente autonoma rispetto alle restanti Zone.

La geometria adottata dalla Città Metropolitana, comprensiva dei 45 comuni, corrisponde a quella degli AIT del PTR (un comune in meno, 44 comuni) individuati dalla Regione, in conformità con il disegno del Comprensorio risalente a circa quaranta anni fa. Allo stesso tempo le forme di cooperazione e associazionismo di livello sovralocale sviluppatosi al suo interno avvalorano ulteriormente la struttura dell'ambito e la sua stabilità (alcune delle quali tutt'ora vigenti), come ad esempio le unioni di comuni (art.32 d.lgs. 267/2000), i consorzi e le forme di associazionismo di funzioni e servizi (consorzi di gestione acque e rifiuti, socio-assistenziali, etc.; art. 31 e 33 d.lgs. 267/2000), gli accordi di programma (patti territoriali, etc. art. 34 d.lgs.267/2000) o le convenzioni (piani e progetti intercomunali; art.30 d.lgs. 267/2000). Di fatto è tra le Zone strutturalmente più stabili, seppur fortemente eterogenea e caratterizzata da un'evidente separazione interna in due macro-regioni ben distinte, quella della montagna ad ovest e quella della pianura ad est. Questa bipartizione, frutto di una differenza morfologica, se da un lato risulta essere un elemento di separazione, dall'altro potrebbe rappresentare un'ottima opportunità per mettere in campo risorse e specializzazioni diverse. La fascia di pianura ha il vantaggio di essere quella maggiormente urbanizzata e servita, ma di contro soffre di maggiori pressioni industriali, tra cui l'inquinamento, o il consumo di suolo; al contrario le aree più esterne poco accessibili e scarsamente infrastrutturate conservano una ricchezza naturalistico-ambientale di inestimabile valore, primo fra tutti il patrimonio delle Aree protette: il Pinerolese è al 3° posto nel rank metropolitano per estensione di Siti di Interesse Comunitario (SIC; Rete Natura 2000, EU).

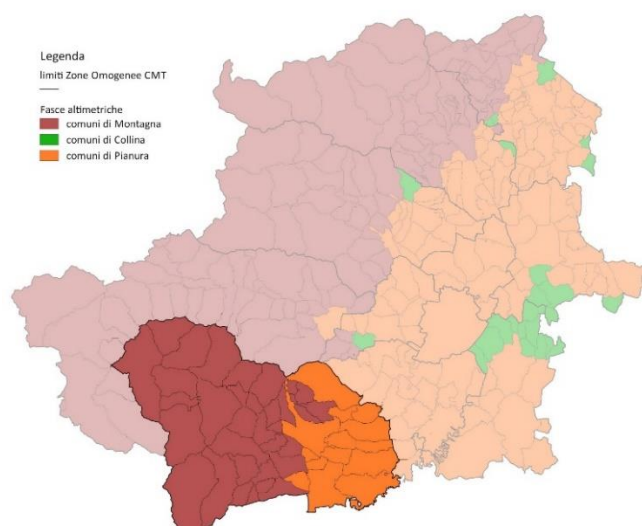


Figura 3-Le fasce altimetriche nel Pinerolese e nella CM-To; elaborazione propria

Pinerolo è il polo principale, città capofila della Zona e nodo strategico per la CMTo. Qui si concentrano i principali servizi anche di livello sovrallocale, i nodi infrastrutturali e le attività economiche. Il divario tra Pinerolo rispetto agli altri comuni è evidente. E' il centro funzionale della Zona, che assorbe un bacino di utenza fortemente attrattivo, soprattutto provenienti dai comuni più periferici, di montagna. Basti pensare che 15 comuni, circa il 33% del totale, hanno una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, il 56% ne registra un numero compreso tra i 1.000 e i 5.000 abitanti (25 comuni), mentre in 4 comuni risiedono tra i 5.000 e i 10.000 abitanti; Pinerolo da solo ingloba 35.697 abitanti, circa il 27% rispetto al totale (Istat 2016). In linea generale rispetto al rank metropolitano, il Pinerolese nelle classifiche socio-economiche segue l'area metropolitana, registrando valori nella media sotto il profilo demografico ed economico (imprese registrate, numero di addetti). Il settore turistico è uno dei principali punti di forza di questo territorio, seppur prevalentemente concentrato nel polo di Pragelato e Pinerolo. Sicuramente la posizione geografica è un fattore potenzialmente rilevante della Zo 5: si trova nelle immediate vicinanze dell'area metropolitana, del saluzzese e dei confini transfrontalieri ed è servito da due direttrici viabilistiche principali che, incrociandosi perpendicolarmente, in prossimità di Pinerolo, connettono i diversi territori in direzione nord-sud, verso Torino e la provincia di Cuneo ed est-ovest verso l'area metropolitana torinese e la zona oltralpi della Francia.

Da questo quadro generale dell'ambito, ricostruito a partire da una ricerca di analisi quali-quantitative dell'Ires Piemonte²², emerge in sostanza il carattere del Pinerolese come territorio eterogeneo, distinto tra fascia montuosa e pianura, due macro-regioni piuttosto riconoscibili e con una grande identità che le contraddistingue e fortemente strutturato intorno alla città-polo principale. Si tratta di quadro riconoscibile e riproponibile anche per le altre zone esterne della CM-To (seppur ognuna si caratterizza per le proprie specializzazioni): ad eccezione dell'Area Metropolitana il resto degli ambiti presenta questa situazione di bipartizione morfologica interna che ha influito sulle dinamiche socio-economiche (con i suoi pro e contro) ma che rappresenta il potenziale dell'intera zona, dato dalle ricchezze della montagna da un lato e dall'urbanizzazione della pianura dall'altro (servizi, attrezzature, infrastrutture, imprese, ecc.). In tutti i casi il

²² Il lavoro di Ires Piemonte è un supporto alla Zona Omogenea del Pinerolese per la stesura delle Linee Strategiche, "Documento di inquadramento socio-economico della Zona Omogenea n.5 della Città Metropolitana di Torino" (2017); Fiorenzo Ferlaino (resp. Scientifico), Ludovica Lella.

Il lavoro si inserisce nell'ambito del progetto di supporto all'Ente Città Metropolitana di Torino per la stesura del Piano Strategico triennale della CM, "Documento di inquadramento socio-economico per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino" (febbraio 2016), <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/piano-strategico-metropolitano>

Gruppo di ricerca IRES-Piemonte: Fiorenzo Ferlaino (resp. scientifico), Alberto Crescimanno, Carlo Alberto Dondona, Ludovica Lella, Francesca Silvia Rota.

fulcro principale, polo strategico per l'intero ambito, è la città più grande, da intendere non in termini esclusivamente territoriali (superficie) o demografici (popolazione) ma come quella di maggior rilevanza dal punto di vista funzionale.

In sostanza tutte le Zone Omogenee rappresentano degli ambiti ben riconoscibili, che hanno acquisito la loro territorialità e che di fatto sono delle realtà completamente autonome. Non c'è più quella forte dipendenza da Torino, città capoluogo come nel passato; restano delle relazioni con l'area metropolitana, ma è un fenomeno che è andato scemando nel tempo, proprio per cercare di valorizzare al meglio il proprio territorio, senza essere "schiacciati" dalle realtà maggiori, ma promuovere lo sviluppo indipendentemente sfruttando le proprie forze. La spinta verso questa autonomia parte, nella maggior parte dei casi, proprio "dal basso" e con le Unioni i comuni hanno innescato un processo di interrelazioni proprio per cercare di mettere insieme le risorse e le potenzialità per un disegno di crescita unitario e integrato. Così come il Pinerolese, che ha avviato tra il 2016 e il 2017 un processo di pianificazione per la definizione delle Linee strategiche per la Zona Omogenea, a partire da un lavoro di analisi territoriale e socio-economico di tipo quantitativo (di cui si è occupato l'Ires Piemonte con la redazione del "Documento di inquadramento socio-economico per la Zona Omogenea n.5 della Città Metropolitana di Torino", 2017) e qualitativo (grazie al coinvolgimento delle amministrazioni comunali, dei cittadini e diversi attori interessati), anche altri territori si sono mossi o si stanno muovendo in questa direzione: l'Eporediese ha già sperimentato un'esperienza di Piano Strategico (2015-16)²³, mentre il Chierese-Carnagnolese ha stipulato il "Patto dei Territori", un *accordo intercomunale che riflette la volontà politica di condividere bisogni, interventi, competenze ed opportunità in una prospettiva di collaborazione per migliorare le azioni di ciascuna amministrazione. Le iniziative delle realtà comunali partecipanti avranno così maggiori possibilità di cogliere le opportunità che si presenteranno a scala sovra locale. Il Patto dei Territori mira inoltre a coinvolgere tutte le realtà comunali facenti parte dell'area di interesse. L'obiettivo è di co-progettare un modello di governance capace di superare i confini dei singoli territori, pur salvaguardandone l'identità, per mettere a punto un confronto, una collaborazione ed elaborare e realizzare successivi interventi relativi alle tematiche ritenute fondamentali da ciascuna delle realtà partecipi.*²⁴

La sfida delle ZO è proprio quella di coordinare le diverse forze locali attraverso un modello di governance efficiente ed efficace, capace di gestire al meglio le singole specializzazioni secondo un disegno fedele alla scala vasta, a scala di ambito, coerentemente anche agli indirizzi regionali.

²³ <http://www.comune.ivrea.to.it/scopri-ivrea/progetti-di-valorizzazione-del-territorio/piano-strategico-eporediese-2025.html>
<http://www.torinostrategica.it/il-piano-strategico-delleporediese/>

²⁴ <http://www.comune.chieri.to.it/chieri-aperta/patto-dei-territori>

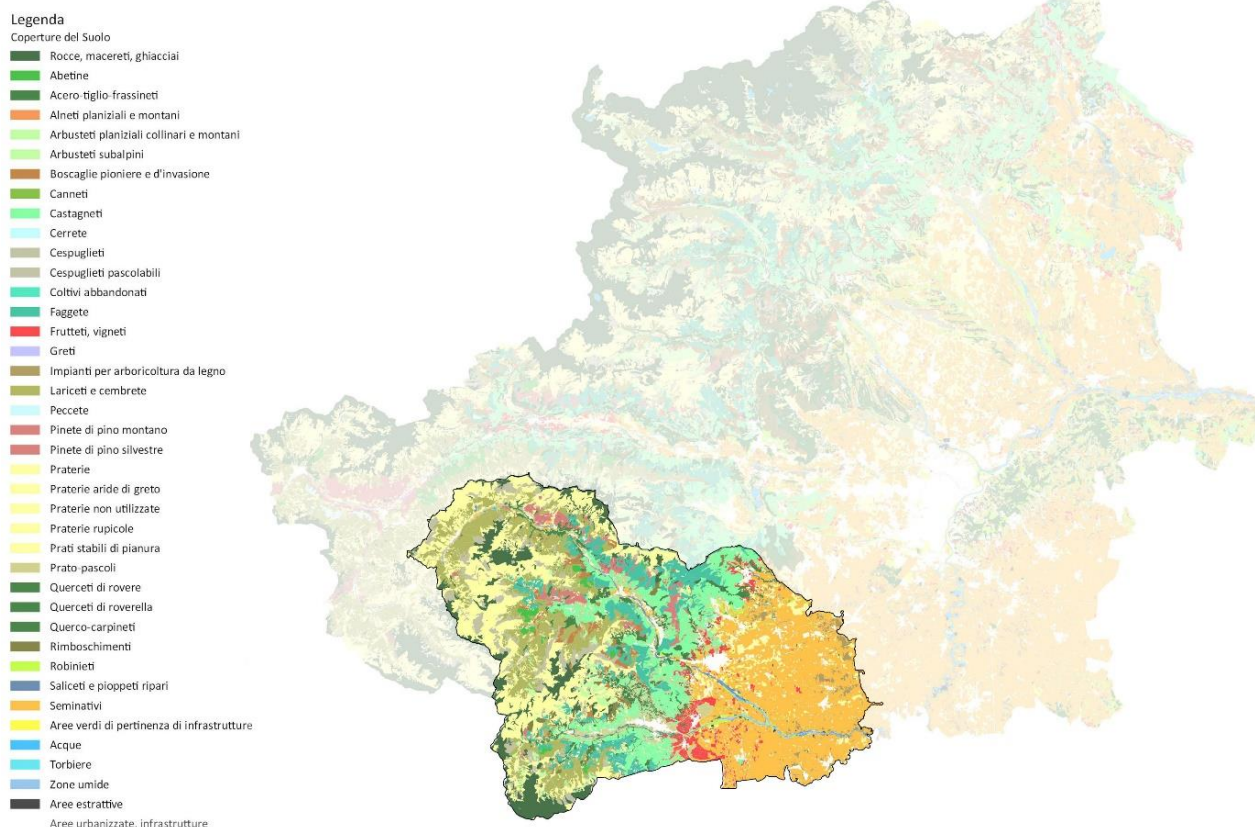


Figura 4-Carta della copertura del suolo, Pinerolese e CM-To; elaborazione propria

5. Conclusioni

Dopo sedici anni dalla riforma costituzione del Titolo V (2001) manca ancora una riorganizzazione delle funzioni amministrative che avrebbe consentito di decentrare le funzioni e rivedere i ruoli dei vari enti ai diversi livelli, da quello comunale all'area vasta. Alla riforma di fatto non ha fatto seguito un riordino istituzionale: con l'art.117 della Costituzione, modificato nel 2001, è stato introdotto il concetto di materia concorrente, alcune funzioni sono diventate di competenza sia dello Stato che delle Regioni. In quest'ottica le Regioni hanno iniziato a sperimentare il cambiamento attraverso l'elaborazione dei propri strumenti, ma a questo non si è mai accompagnato un disegno di principi generali dello Stato, di indirizzo per il governo del territorio. Il principio di sussidiarietà (art.118) avrebbe consentito una migliore organizzazione e attribuzione delle funzioni al livello più idoneo, a partire dal basso fino all'area vasta per quelle funzioni non attribuibili ai comuni. Di fatto il sistema organizzativo inerente il governo del territorio non si è mai semplificato; anzi si è ulteriormente complicato: permane un sistema "plurale" di soggetti con competenze diverse ma che si occupano delle stesse materie o lavorano sullo stesso territorio ma svolgendo funzioni fortemente settoriali (gli ATO idrici e per i rifiuti, le ASL e Distretti sanitari, le Unioni, ecc..). Il quadro generale a livello nazionale è piuttosto complesso: la crisi delle province, la mancata organizzazione delle funzioni di area vasta e la frammentazione interna delle competenze, hanno comportato un forte indebolimento del governo del territorio. E' necessario dunque un riordino complessivo del quadro generale.

In Piemonte la situazione rispecchia le dinamiche nazionali. All'interno del territorio regionale ricadono una serie di partizioni che spesso non hanno nessuna coerenza le une con le altre. In generale l'organizzazione territoriale della regione Piemonte si articola in una molteplicità di ambiti di aggregazione. Di questi, alcuni (i

Quadranti, ad esempio, ma anche le Province) hanno una dimensione di area vasta, funzionale alla programmazione di politiche strategiche di sviluppo. Altri hanno una geometria a trama più fine, funzionale alla gestione dei servizi regionali e delle dotazioni e dei servizi 'di prossimità' intercomunale.

Per una corretta organizzazione e gestione del territorio, sarebbe opportuno individuare le partizioni funzionali alla governance territoriale a partire da tre livelli di scala: il primo riguarda le partizioni di tipo strategico, il secondo quelle che si occupano dell'offerta di servizi alla scala regionale ed infine le partizioni per la gestione dei servizi di prossimità. Nella ricerca condotta da Ires Piemonte la metodologia utilizzata per distinguere i tre livelli è stata:

- Per le partizioni strategiche sono stati ripresi i quadranti, le province e le Z.O. della CMT, funzionali per la conferma o l'adeguamento degli attuali AIT;
- Per le partizioni funzionali ai servizi regionali sono state considerate le geometrie delle ASL, Distretti sanitari e Centri per l'impiego, queste per validare o meno i confini degli AIT e verificare se i confini provinciali corrispondano all'ambito ottimale per l'organizzazione dei servizi;
- Per le partizioni di prossimità, sono stati sovrapposti gli ATO idrici e per la gestione dei rifiuti, i Distretti Socio-Assistenziali, con le forme di associazionismo dal basso, le Unioni di comuni e le precedenti Comunità montane, per verificare la coerenza con gli AIT e ripensare un'ulteriore suddivisione interna in sub-ambiti.

Quello che sicuramente emerge dal lavoro di ricerca è che la Regione ha la necessità di riorganizzare l'assetto territoriale a partire dai quadranti come macro-aree autonome e ripensare il riequilibrio intra-regionale attribuendo il potere di coordinamento agli AIT.

Trattandosi di un territorio fortemente eterogeneo, spesso frammentato, la riorganizzazione delle funzioni di area vasta diventano cruciali per la competitività territoriale.

Il 52% del territorio piemontese è occupato da zone montuose dove vive una bassissima percentuale di popolazione, essendo i comuni molto piccoli e spesso in via di abbandono. Ad eccezione dell'area interna, dove l'urbanizzazione ha avuto uno sviluppo più intenso e compatto, le aree periferiche sono caratterizzate da un alto grado di frammentazione e isolamento, specie nelle zone di confine. Quest'ultime, data la debolezza amministrativa e la scarsità delle risorse finanziarie, tendono a gravitare intorno alle città maggiori limitrofe e in molti casi verso l'esterno, con un conseguente livello di dipendenza a scala interregionale.

Dopo la crisi inoltre, dal 2008, i poli maggiori hanno perso il loro grado di attrattività; se in passato allo sviluppo economico dei principali centri era associato un fenomeno di crescita urbana, oggi le diverse realtà territoriali tendono a chiudersi all'interno di un bacino più o meno grande entro il quale riconoscono la propria identità e le proprie specializzazioni con l'obiettivo di ottenere una sorta di "riscatto" dal polo primario e cercare di rivitalizzare il proprio territorio e le proprie vocazioni. Dopo la fine degli anni dello sviluppo industriale, prevalentemente Torino-centrico, oggi il Piemonte necessita di un riequilibrio territoriale a partire dalle periferie. Le nuove geometrie entro le quali ripensare le politiche di sviluppo vanno individuate a livello funzionale e non amministrativo. Vista la grande eterogeneità del territorio regionale, il cambiamento delle dinamiche socio-economiche di questi ultimi anni e i rapporti intercomunali e interregionali che si sono e si stanno intensificando via via nel tempo, è opportuno individuare degli ambiti funzionali ed integrati per la competitività a scala ampia. I quadranti, in una realtà così diversificata, possono rappresentare il macro-sistema entro il quale riconoscere bacini più piccoli (come possono essere gli AIT), geometrie più idonee a rispondere a strategie e politiche intercomunali a partire dalle singole specializzazioni locali, messe a rete all'interno di un sistema funzionale entro il quale i comuni riconoscono l'appartenenza.

Le aree periferiche, a scala regionale così come a scala metropolitana (nel caso delle zone omogenee esterne della CMT), sono realtà sempre più autonome; si tratta di micro-regioni ben riconoscibili con un sistema socio-economico e territoriale piuttosto integrato e autosufficiente. Gli AIT (così come individuati nel PTR della Regione Piemonte, 2011) di Domodossola e Verbania Laghi (nella Provincia del VCO) sono due realtà completamente diverse, ognuna caratterizzata da specifiche vocazioni e con scenari di sviluppo mirati. Sono poco relazionate tra loro; ma andrebbero invece gestite e governate a scala più ampia, secondo un quadro di

linee strategiche coerente ed integrato, anche a livello di quadrante, specie in casi come questo in cui le relazioni con i territori extraregionali sono sempre più forti (Milano, Svizzera ad esempio).

Fenomeno, più o meno simile, si verifica anche a scala più piccola, come quella metropolitana. La Città Metropolitana di Torino con la suddivisione in Zone Omogenee ha dato avvio a un possibile ridisegno delle politiche di governance. Le zone periferiche si stanno sempre più distaccando dal centro di Torino; le città maggiori all'interno di ciascun ambito rappresentano di fatto il principale nodo per le realtà minori. Si sono intensificati i rapporti a scala intercomunale, anche laddove ci sono differenze territoriali molto impattanti, come la morfologia (il Pinerolese è un esempio di zona bi-partita tra montagna e pianura).

Il tentativo di sopprimere o defunzionalizzare le Province ha rimesso in discussione l'importanza dei sistemi locali, che in Italia hanno rappresentato e rappresentano, ancora oggi, le geografie dello sviluppo. I territori stanno avviando la loro ripresa proprio a partire da questi ambiti. Quello che manca è il loro riconoscimento, soprattutto a livello istituzionale.

In conclusione lo scenario futuro che si prospetta per una regione così diversificata come il Piemonte è quello di riconoscere l'autonomia dei quadranti come macro-sistemi entro i quali stabilire gli indirizzi strategici prioritari (pianificazione territoriale/strategica di area vasta), a scala inferiore, il potere di coordinamento degli AIT per le politiche di sviluppo locale ed infine al terzo livello i Sub-Ait, coerenti con le Unioni dei comuni, per la gestione locale a scala intercomunale.

6. Bibliografia e sitografia

Crescimanno A., Dondona C.A., Lella L., Rota F., Gruppo di ricerca IRES-Piemonte; Ferlaino F. (resp. scientifico) (2016), "Documento di inquadramento socio-economico per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino"; <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/piano-strategico-metropolitano>;

Lella L., Ferlaino F. (resp. Scientifico) (2017) "Documento di inquadramento socio-economico della Zona Omogenea n.5 della Città Metropolitana di Torino" (2017).

De Matteis G., Lanza C. (2011), "Le Città del mondo. Una geografia urbana", Utet Università.

Boggio F., De Matteis G., Memoli M. (2008), "Geografia dello sviluppo. Spazi, economie e culture tra ventesimo secolo e terzo millennio", Utet Università.

Lella L. (2017), "La città metropolitana: la nuova dimensione per la competitività. Il caso di Torino e delle Zone Omogenee". In Atti della Giornata di studi (S)RADICAMENTI "Oltre la globalizzazione", Società di Studi Geografici, Torino, 16 dicembre 2016.

Lella L. (2017), "Riordino istituzionale e nuova pianificazione del territorio: il caso di Torino", EyesReg, Vol.7, N.1, Gennaio 2017

Merloni F. (2014) "Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V", Istituzioni del federalismo, 2-2014

Storper M. (2010), "Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions", Urban Studies.

Progetto Antenne; Ires Piemonte, <http://www.regiotrend.piemonte.it/progetto-antenne>

Lella L., Maggi M., Piperno S., Rota F. (2017), Primo Rapporto di Quadrante-NordEst, Progetto Antenne; Ires Piemonte <http://www.ires.piemonte.it/images/pubblicazioni/rapporto-di-quadrante-nord-est-2017.pdf>

Rethink the intra-regional balance for the territorial competitiveness of Piedmont

The autonomy of the districts and the organizational power of AITs

By Ludovica Lella

Abstract

Since the post-war period, the urban expansion revolved around the bigger economic centres. The centre is the focal point of a new, grid-shaped and deeply integrated urban system: there is a growth of the attractiveness and the gravitational relations – that often are relations of dependency- between the centre and the outside territories. The organization of the roles comes from the central core, that powers the urban development and engages also the peripheral areas, according to a polycentric and compact system.

The 2008 crisis called into question the national development policies. Turin, as well as the main centres of the Region, lost competitiveness and attractiveness, especially in the economic field.

In Piedmont the change in territorial dynamics are one of the effects of the crisis: empirical evidences (not only in Italy) show that one of the possible consequences has been the lack of polarization and aggregation of the main centres. Cities have lost their role as driving forces of development, causing a closure around the centre, at different levels (regional, provincial/metropolitan).

The strengthening of the role of the core centres and the growth of centripetal dynamics have brought greater attention to and intensified the efforts in favour of intra-regional balance, an issue that first appeared 40 years ago and for which still today there isn't a definitive solution.

The “return to the centre” and the willingness of the territories to assert their identity in a definite geometry, is a crucial element in Piedmont's case: heterogeneity is one of the values that characterize the Region, but at the same time represents an element of fragmentation that facilitated the development of highly autonomous local systems. The territory is divided into compact and recognizable areas, built around a point of convergence, where strong centripetal dynamics are maintained. This phenomenon can be rooted back to the will to add value to peculiarities and to the missing acknowledgement of the participation to a wider system as the regional one: it becomes evident the difficulty in establishing relations between and among provinces. To verify those dynamics, some interesting basis can be found in various quantitative-qualitative researches done by IRES (Istituto di Ricerche Economiche Sociali) of the Piedmont Region: from the PTR update and the *Progetto Antenne* (2016-2017) at regional level, to the job for the Metropolitan City of Turin according the partition in Zone Omogenee (2015-2016). The 2011 PTR (Piano Territoriale) had identified 33 Ambiti di Integrazione – AIT, each of them with its autonomy and a fairly integrated internal grid system. The AITs of Domodossola and Verbania Laghi are examples of the independence of the province of VCO as opposed to other territories of the Region. In particular, those territories, among the most marginal ones, have a tendency to move away from Turin and toward Milan. At urban level, there are the same dynamics: the Zone Omogenea of CM-To, instituted in 2015, validate the asset identified by the Region several years before, and actually reinforce the independence and the will of reaffirmation of these territories from the administrative centre (the area surrounding Pinerolo is the perfect example: there's a stable structure, that has been consolidated for some time around Pinerolo, the central core, and that is autonomous with respect to the other Zone).

For this dynamic of deconcentration, the autonomy of the districts becomes crucial, as well as, at an inferior level, the organizational power of the AITs, with regards to the surrounding territory.