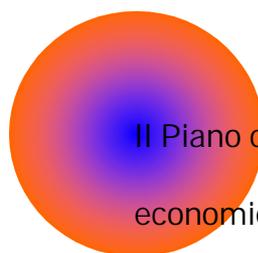


Torino Internazionale

Piano strategico per la promozione della Città



Il Piano coinvolge tutte le forze economiche sociali e culturali della città nell'individuazione delle scelte concrete necessarie per rafforzare il ruolo che Torino avrà nel prossimo futuro all'interno del panorama internazionale.

I DATI FONDAMENTALI

Informazioni sintetiche di base
per la costruzione del Piano

Torino, dicembre 1998

Introduzione

Parte I

Torino nel contesto internazionale

Mega-trend

Città con piani strategici in Europa

Torino tra competizione e collaborazione

L'immagine della città

Parte II

Il quadro demografico

Trasporti e comunicazioni

Telecomunicazioni

Spazi urbani e territoriali

Struttura dell'industria delle costruzioni e prospettive nel settore

dei beni culturali e ambientali

Il mercato immobiliare

Gli insediamenti produttivi

Potenziale economico e industriale

La Finanza a Torino

Il settore sanitario

Le politiche culturali

Il turismo in relazione ai fattori culturali e commerciali

Scenario del commercio nella città di Torino e sue probabili evoluzioni

Il settore formativo nell'area torinese

Trasferimento dei risultati dell'attività di ricerca in un distretto tecnologico:

note su un repertorio dei centri di ricerca operanti in Piemonte

Il sistema di governo territoriale

Struttura insediativa

I processi migratori

Associazionismo e volontariato

Città e sicurezza

Centralità e periferie nell'area torinese

Ambiente e qualità della vita

Parte III

Risultati dell'inchiesta "Opinioni su Torino e l'area metropolitana"

FORUM PER LO SVILUPPO

Rinaldo Bertolino, Valentino Boido, Peppino Cancelliere, Andrea Comba, Cesare Conforti, Amedeo Croce, Ernesto Dalle Rive, Giuseppe De Maria, Francesco De Valle, Tom Dealessandri, Mario Galli, Carlo Gottero, Gino Grignolio, Gianni Merlini, Gianpaolo Parodi, Franco Pennella, Giuseppe Picchetto, Andrea Pininfarina, Enrico Salza, Cesare Sassano, Giuseppe Scaletti, Renzo Scianca, Vincenzo Scudiere, Giacomino Taricco, Carlo Uglione, Daniele Vaccarino, Ida Vana, Vittorio Viora, Rodolfo Zich.

TORINO INTERNAZIONALE

Comitato di Coordinamento

Fiorenzo Alfieri (Presidente), Eleonora Artesio, Gastone Ave, Renato Cigliuti, Paolo Corradini, Franco Corsico, Ilda Curti, Ermanno Marocco, Anna Martina, Mariella Perletti, Ugo Perone, Andrea Pininfarina, Laura Renzetti, Maria Elena Rossi, Elda Tessore, Bruno Torresin, Enric Truñò, Cesare Vaciago, Gianni Vernetti, Paolo Verri.

Comitato Scientifico

Arnaldo Bagnasco, Jean Bouinot, Omar Calabrese, Roberto Camagni (co-Presidente), Aldo Chiappe, Giuseppe Dematteis, Rolf Freitag, Pasqual Maragall (co-Presidente), Enric Truñò.

Commissione Diagnostica

Gastone Ave, Arnaldo Bagnasco (Presidente), Annalisa Ballaira, Carlo Alberto Barbieri, Emilio Barone, Maria Berrini, Federico Boario, Paolo Buran, Valter Cavallaro, Sergio Conti, Rocco Curto, Giuseppe D'Agostino, Luca Davico, Alessandro De Magistris, Marco Demarie, Giuseppina Desantis, Giorgio Donna, Caterina Ferrario, Mimi Garelli, Daniela Italia, Daniele Jallà, Alfredo Mela, Maria Cristina Migliore, Salvatore Nieddu, Raffaella Pavesio, Angelo Pichierri, Stefano Piperno, Franco Prizzon, Cristiana Rossignolo, Giuseppe Russo, Guido Vaglio, Giovanni Zanetti, Mauro Zangola.

Questo documento è stato curato da: Gastone Ave e Arnaldo Bagnasco con la collaborazione di Annalisa Ballaira, Valter Cavallaro, Raffaella Pavesio.

INTRODUZIONE

Il Comune di Torino ha promosso il progetto “Torino Internazionale” per la costruzione di un piano strategico di promozione della città. L’iniziativa, anticipata al Forum dello Sviluppo del 22 maggio 1998, è stata presentata ufficialmente in una riunione nella sala del Consiglio Comunale il 29 maggio.

Con la globalizzazione dell’economia e la caduta delle barriere per il libero transito delle merci e delle persone all’interno dell’Unione Europea, si assiste ad una crescita d’importanza delle funzioni che le città e i sistemi urbani possono svolgere in modo autonomo. L’introduzione dell’Euro come moneta unica all’interno dell’Unione segnerà una netta diminuzione e forse definitiva scomparsa del cosiddetto “rischio paese” associato in passato all’Italia. La comparazione tra i vantaggi offerti dalle città europee avverrà in modo più diretto. I vantaggi che Torino e l’intero sistema territoriale metropolitano sapranno offrire diventeranno decisivi per lo sviluppo locale e regionale. Per queste ragioni, l’Amministrazione ha ritenuto che fosse giunto il momento di ampliare la promozione della città a livello internazionale, e di raccogliere intorno a questo obiettivo le forze migliori della città. L’elaborazione del Piano dovrà dunque essere il risultato di un processo partecipativo la cui fase d’avvio è di iniziativa dell’Amministrazione Comunale, ma il cui esito dipende da una reale condivisione degli obiettivi e del metodo di lavoro da parte di tutte le forze economiche, sociali e culturali che hanno a cuore lo sviluppo di questa importante area del nostro Paese.

Il Piano è uno strumento per individuare scelte concrete da compiere per la promozione di Torino nei prossimi anni, che tengano anche conto dei progetti, delle opportunità e delle necessità di un’area più vasta. Si tratta di uno strumento per preparare decisioni pubbliche e private necessarie, possibili e fra loro coerenti, tali da raggiungere nel loro insieme una “massa critica” di azioni e risorse sufficienti al rilancio di Torino e dell’area. Così facendo, l’Amministrazione intende anche attuare l’obiettivo generale dello sviluppo sostenibile in campo urbano, realizzando un’integrazione tra centro e periferie, poiché la promozione che si intende attuare riguarda il sistema urbano nel suo insieme e non solo alcune sue parti.

L’Amministrazione ha affidato ad un Comitato di Coordinamento e a un Comitato Scientifico internazionale il compito di pilotare il processo di costruzione del Piano. Le agenzie “ITP - Investimenti a Torino e in Piemonte” e “Turismo Torino” costituiscono i supporti organizzativi.

Il volume che presentiamo raccoglie i risultati della fase iniziale di lavoro del Comitato Scientifico internazionale, ed è la base conoscitiva per l’elaborazione delle prime ipotesi generali del Piano. Questo documento informativo, insieme alle prime ipotesi di lavoro, sono trasmesse al Comitato di Coordinamento, che riferirà sullo stato di avanzamento dei lavori all’Amministrazione e al Forum dello Sviluppo. Sarà poi costituito un ampio Consiglio Consuntivo, aperto ai rappresentanti di tutte le forze economiche, sociali e culturali della città e della sua area, che si articolerà in alcuni gruppi di lavoro che avranno il compito di discutere le sintesi qui presentate e di proporre su singoli temi le azioni strategiche da intraprendere.

Inizia in questo modo la seconda fase di elaborazione che porterà entro fine gennaio del 1999 alla precisazione degli obiettivi in vista di scelte operative.

Poche parole possono introdurre alla lettura del documento. Esistono a Torino centri di ricerca pubblici e privati e ricercatori di valore che in essi lavorano. Ad alcuni di questi ricercatori ci siamo rivolti perché accettassero di riassumere in poche pagine le informazioni essenziali sull'economia e la società disponibili, e le previsioni di tendenza di medio periodo in mancanza di interventi correttivi. L'attenzione doveva essere posta su vincoli e risorse per l'azione, e su linee secondo le quali alcune correzioni sono possibili. Questa fase conoscitiva è stata ridotta all'osso, perché si trattava di fornire una base di informazioni, se necessario da completare successivamente, ma sufficiente ad avviare la fase propositiva. Molti saranno facilmente d'accordo che a Torino c'è persino ridondanza di analisi, ma in proporzione, fino ad oggi, vi è minore capacità di decisione condivisa.

Informazioni all'osso, dunque, ma riferite in modo da farsi leggere e da non essere ingombranti: dietro però c'è tutta l'esperienza professionale dei ricercatori e in futuro la disponibilità a partecipare ai gruppi di lavoro che saranno costruiti, per fornire un ulteriore supporto tecnico. Gli scritti qui raccolti, coordinati in più riunioni collettive, sono stati elaborati sotto la responsabilità dei singoli autori, che dunque li firmano, senza impegnare le istituzioni presso le quali svolgono la loro attività. Queste sono riportate per indicare la collocazione professionale di chi scrive. Il rapporto - che è bene ripeterlo, non produce nuovi risultati di ricerca e non è niente altro che uno strumento di lavoro - comprende due parti.

La prima fa il punto sul contesto internazionale. Si apre con lo scenario delle grandi tendenze dell'economia mondiale che influenzano la vita delle città, riporta poi le tipologie di città elaborate per individuare i modi in cui queste reagiscono, individuando i fattori strategici in gioco e i modi di governare i processi a livello locale che si rendono necessari. Sono poi ricordate alcune delle più note applicazioni del metodo del Piano strategico in città europee, sulla base della cui esperienza si aggiunge oggi Torino, prima fra le città italiane. Ricordiamo qui che il disegno organizzativo dell'esperienza torinese si rifà in modo particolare al caso di Barcellona. L'attuale collocazione di Torino nel contesto delle città europee è poi definita in base a parametri diversi; un'attenzione a parte è rivolta a un indicatore particolare, ma sottile che è l'immagine turistica della città all'esterno.

La seconda parte è il profilo socioeconomico essenziale della città, articolato in diversi capitoli. Questi riguardano la demografia, i trasporti, le telecomunicazioni, gli spazi urbani, il mercato immobiliare, il potenziale economico e industriale, la finanza, la sanità, il turismo, il commercio le risorse culturali della città, la formazione e i centri di ricerca, il sistema del governo territoriale, la struttura insediativa, i processi migratori, l'associazionismo e il volontariato, la questione della sicurezza urbana e del rapporto centro-periferie, l'ambiente.

I diversi capitoli corrispondono in buona misura a quelli definiti nella fase chiamata diagnostica del Piano di Barcellona. Questi non devono essere pensati come altrettanti temi per i gruppi di lavoro propositivi, che saranno in numero inferiore rispetto ai capitoli per individuare temi più sintetici e soprattutto strategici, vale a dire orientati all'azione. Per esempio: il possibile obiettivo strategico della coesione sociale, che combatte effetti di aumento dei divari sociali che si verificano oggi in molte città, è appunto un tema strategico e non informativo, che potrà trovare primi elementi diagnostici in diversi capitoli di questo rapporto, per essere poi sviluppato in un gruppo di lavoro.

In appendice al volume, i lettori troveranno anche i risultati di un questionario postale inviato a circa 400 operatori e *leader* di opinione in città, relativo alla percezione di vantaggi e svantaggi offerti all'ambiente locale. Anche questo è materiale della fase preparatoria, a disposizione per le successive elaborazioni. Vale la pena qui di segnalare che le risposte pervenute, oltre cento, costituiscono una percentuale –circa 25 per cento- molto superiore rispetto alle attese solite di uno strumento di rilevazione a distanza come il questionario postale.

In questi primi mesi, i membri del Comitato Scientifico internazionale hanno partecipato a molte riunioni e incontrato molte persone. Si sono fatti un'idea del clima di interesse e di diffusa disponibilità che si riscontra a Torino a dare un contributo positivo per lo sviluppo della città e della sua area. La nostra impressione è che ci siano le condizioni perché il dispositivo messo in piedi possa funzionare e possa condurci in tempi brevi a quel "contratto per lo sviluppo" della città che oggi è possibile oltre che necessario. Per questo continuiamo a lavorare volentieri al progetto.

Arnaldo BAGNASCO, Università di Torino

MEGATREND

Sintesi

Le città europee tendono da alcuni anni ad integrarsi in un'unica rete o sistema, entro il quale esse competono per occupare posizioni di eccellenza in specifici settori. Il successo dipende sia da fattori strutturali in particolare delle dotazioni specifiche di ogni milieu urbano, sia soprattutto dalla capacità dei soggetti locali di organizzarsi per trasformarle in vantaggi competitivi. In quest'ottica vengono anzitutto esaminati, all'interno delle tipologie delle città europee confrontabili con Torino, i fattori strutturali derivanti dalla posizione geografica rispetto all'*Eurocore*, dai livelli occupati nella gerarchia urbana europea, dalla posizione nella transizione economica e demografico-sociale post-industriale, dalle condizioni fisico-ambientali locali e regionali. Di queste caratteristiche si mettono in evidenza le potenzialità e i vincoli, per poi passare a esaminare condizioni e fattori più dinamici, utilizzabili e modificabili con politiche attive: la struttura delle attività economiche di base e quella occupazionale; le tendenze demografiche e le dinamiche socio-culturali. Vengono poi esaminate le nuove tendenze a considerare lo spazio urbano non tanto come supporto passivo, ma piuttosto come un ambiente-risorsa con dinamiche sue proprie, derivanti sia dal suo appartenere a un ecosistema, sia dalla razionalità e dalla progettualità espresse dai soggetti operanti localmente. Questo patrimonio di capacità cognitive innovative e organizzative locali può e deve essere potenziato da strutture specificamente rivolte alla ricerca scientifico-tecnologica e alla formazione. Viene poi ricordata la tendenza delle grandi città a divenire luoghi di attrazione e di accoglienza turistica, anche indipendentemente dalle loro dotazioni di patrimonio artistico, le cui potenzialità costituiscono comunque una risorsa non indifferente in sinergia con altri "attrattori" culturali, commerciali e allo stesso turismo d'affari. Infine si insiste sul fatto che tutte le recenti storie di successo delle città europee si fondano sulla capacità dei soggetti pubblici e privati di connettersi e di cooperare tra loro per elaborare e realizzare progetti basati su una vasta aggregazione di interessi e di consensi locali e al tempo stesso capaci di collegarsi con politiche di networking attivo con altre città a scala metropolitana, macro-regionale ed europea. In conclusione vengono riepilogate le condizioni e i fattori di vantaggio o svantaggio competitivo in una "griglia" che conoscendo i caratteri di ogni singola città, può essere usata per valutarne le possibilità di successo e individuarne i punti di forza e di debolezza.

1 Tendenze generali

Il ruolo, la composizione e i destini delle città europee stanno rapidamente cambiando in seguito ai più generali mutamenti indotti dalla nuova società dell'informazione, dai processi di globalizzazione e dall'unificazione europea. Questi tre grandi ordini di trasformazione esogene hanno l'effetto congiunto di eliminare progressivamente le barriere protettive (geografiche, storico-culturali, politiche, istituzionali) che assicuravano ad ogni città una sorta di rendita di posizione nei rispettivi ambiti regionali e nazionali, per farne i nodi di un'unica grande rete urbana, tendenzialmente mondiale e, per intanto, europea.

Perciò ogni città si chiede oggi quale posto potrà occupare nella nuova rete, sapendo che nella maggior parte dei casi le posizioni conquistate nel passato non sono una garanzia sufficiente per il futuro. Quest'ultimo dipende infatti da come la città saprà rispondere alle opportunità e ai rischi che derivano dai mutamenti generali sopra ricordati, differenziandosi e specializzandosi sempre più.

Il contesto competitivo europeo e mondiale, in cui si sviluppa questo processo richiede che il patrimonio di risorse naturali, storico-culturali, demografiche, infrastrutturali, imprenditoriali e istituzionali accumulate nel passato sia messo a frutto per produrre dei *vantaggi competitivi specifici*, su cui ogni città possa far leva per ricollocarsi nel nuovo contesto internazionale.

Il successo di questa operazione dipende sia da fattori strutturali dati (la posizione geo-economica, le dotazioni del *milieu* urbano) che si presentano come vincoli e risorse potenziali, sia dalla capacità dei soggetti locali di attingere ad essi per attivare (o rafforzare) processi di sviluppo rivolti a mantenere o

migliorare le posizioni già raggiunte nel passato. Quest'ultimo e in particolare la *capacità organizzativa* dei soggetti locali (individuali e collettivi, pubblici e privati) - è il fattore decisivo, in quanto da esso dipende la misura in cui vengono valorizzate le dotazioni strutturali positive e vengono contenuti gli svantaggi di eventuali eredità negative.

Poiché la corsa per occupare una buona posizione nel nuovo contesto europeo è iniziata da alcuni anni, è già possibile osservare che - pur non trattandosi di un gioco a somma zero, in quanto la competizione tra città favorisce la valorizzazione e la creazione di nuove risorse e opportunità - in questa gara c'è chi avanza e chi retrocede e anche chi si piazza bene dal punto di vista economico, ma ha grossi problemi sotto altri punti di vista, come quello del malessere sociale e della sostenibilità ambientale.

2 Tipologie strutturali delle città vincitrici e perdenti

L'esperienza recente ha permesso di individuare tipologie di città, in base alle condizioni strutturali di partenza, come fattori del successo. Va subito osservato che il limite di questo criterio sta nel fatto che le carenze strutturali possono essere compensate da un'elevata capacità organizzativa, mentre in assenza di questa, le migliori dotazioni urbane di partenza, da sole, non garantiscono il successo.

2.1 Posizione geografica e accessibilità

Esiste un'*area centrale* europea (*Eurocore*) tra Londra, Parigi, il Rondstad Holland e Francoforte, con una rete urbana densa e interconnessa in cui si concentrano le maggiori opportunità di sviluppo economico. Ciò, a parità di altre condizioni, favorisce le città ubicate nell'area, anche se in casi di difficile riconversione come quello di Lille, di Anversa e del Ruhrgebiet il successo è dovuto principalmente a fattori organizzativi.

A maggior ragione ciò vale per una *zona semicentrale europea* le cui città sono prossime nell'area centrale e collegate ad essa da mezzi veloci, che consentono viaggi di andata e ritorno in giornata con le città dell'*Eurocore*. Questa zona semicentrale beneficia perciò del riversamento di attività che non trovano conveniente localizzare nell'area centrale a causa della sua congestione e dei valori immobiliari elevati, per esempio quelle più legate alla circolazione delle merci.

In condizioni analoghe si trovano molte città che, pur trovandosi in una posizione semiperiferica, si collocano vicino a hub aeroportuali o a nodi della rete TAV. In questa situazione, al limite tra semicentro e semiperiferia, si collocano le principali città padane, tra cui Torino, il cui avvicinamento all'area centrale dipende da un efficiente sistema di comunicazioni.

Un altro fattore posizionale da tener presente è quello geopolitico: in particolare le aperture già in atto verso i paesi continentali dell'Europa centro-orientale, destinati a entrare presto nell'Ue (Rep. Ceca, Ungheria, Polonia, Slovenia), l'apertura molto più lenta e problematica verso i paesi del Sud Mediterraneo e quella verso i paesi balcanici, condizionata dall'instabilità politica della regione. In questo scenario si colloca l'asse trasversale che dall'arco latino mediterraneo e dal Rodano collega il *sunbelt* europeo all'Est attraverso la regione padana, come alternativa (per ora piuttosto incerta e comunque parziale) al collegamento trasversale Rodano-Danubio lungo l'avampaese alpino settentrionale.

2.2 Posizione nella gerarchia urbana europea

Sono decisamente favorite le grandi metropoli appartenenti al ristretto club delle "città globali" (in Europa: Londra, Parigi e in futuro forse Berlino), dove tuttavia un eccesso di concentrazione genera

squilibri interni e difficoltà di governo. Sono ancora favorite le grandi capitali politiche e commerciali come Madrid, Barcellona, Francoforte, Copenaghen e, in Italia, Roma e Milano. I problemi nascono quando si passa alle città di terzo rango, e in specie alle capitali regionali collocate fuori dall'area centrale europea che hanno raggiunto una dimensione superiore grazie a specializzazioni in qualche settore (industria, commercio, trasporto ecc.). Questo è il caso di Torino e di altre città dello stesso rango, situate tra semi-centro e semi-periferia, come Bilbao, Tolosa, Marsiglia, Manchester, Glasgow, Dresda. Queste, mentre hanno perso il precedente controllo esclusivo sulla propria regione, hanno sovente problemi di riconversione legati a un'ipertrofia di funzioni in settori in declino, o maturi, o comunque ridimensionati dalla nuova divisione territoriale del lavoro. Sono dunque i casi in cui i vantaggi della precedente posizione nelle gerarchie urbane nazionali (p. es. Torino al 3° posto dopo Roma e Milano) potranno esser fatti valere nel nuovo assetto europeo solo grazie a un particolare impegno promozionale e organizzativo.

2.3 Posizione nella transizione economica e demografico-sociale post-industriale

Le città che hanno avuto nel nostro secolo una forte crescita guidata dalla grande industria rivolta ai consumi di massa e generata dai processi agglomerativi tipici di essa, devono gestire un'eredità pesante nella fase di transizione verso forme di industrializzazione più flessibili, più selettive ed esigenti in termini di qualità del lavoro, livello e varietà dei servizi (specie quelli finanziari specializzati), qualità della vita, accessibilità con mezzi di trasporto veloci, infrastrutture, capacità innovativa del milieu, atmosfere imprenditoriali aperte al rischio e all'innovazione, amministrazioni e burocrazie pubbliche locali efficienti e collaborative.

Tale transizione comporta la non facile riconversione e riallocazione di capitale fisso (impianti obsoleti, grandi "vuoti urbani", quartieri periferici degradati), risorse umane (lavoro poco qualificato, disoccupazione), organizzative (p. es. l'apparato del *welfare* fordista) e culturali. I "fattori" ridondanti che il venir meno del vecchio ordine rende liberi tendono a creare condizioni caotiche, di governo tanto più difficile quanto maggiore è stato il sovradimensionamento della città fordista. Quindi la transizione post-industriale è, sotto questo punto di vista più facile in città medie come Grenoble o Bochum che non in quelle più grandi come Torino, Glasgow o Barcellona, anche se i recenti successi delle due ultime dimostrano che non si tratta di ostacoli insuperabili. In ogni caso lo sforzo organizzativo richiesto dalle città di questo tipo è nettamente superiore rispetto a casi di città non eccessivamente "gonfiate" dalla crescita industriale, come ad esempio Bologna e Strasburgo.

Occorre tuttavia distinguere le città industriali "fordiste", che si trovano in una posizione migliore rispetto alle città di industrializzazione più antica (mineraria, cantieristica, tessile, ecc.), in quanto la tecnologia fordista, ha in molti casi - tra cui quello di Torino - stimolato un indotto in settori industriali avanzati (elettronica, robotica, aero-spaziale, telecomunicazioni) su cui si può oggi far leva per programmi di riqualificazione industriale. Allo stesso modo ha stimolato lo sviluppo di servizi per le imprese in settori qualificati (R & S, *engineering design*, logistica, *marketing*, finanza ecc.), anch'essi essenziali per la formazione di nuovi cluster industriali urbani verticalmente integrati. Un freno a questa riqualificazione del sistema produttivo può tuttavia derivare da una carenza di offerta qualificata sul mercato del lavoro locale.

2.4 Condizioni fisico-ambientali

Le qualità dell'ambiente fisico naturale e costruito della città e dei suoi dintorni viene normalmente considerata come un fattore favorevole allo sviluppo di attività terziarie e industriali di tipo avanzato, sia per motivi di immagine, sia soprattutto perché questi fattori - specie se accompagnati da standard elevati di servizi e di attività culturali - influiscono parecchio sulle scelte abitative delle fasce socio-professionale più elevate.

Torino ad esempio da questo punto di vista presenta vantaggi competitivi eccezionali per il sito (il Po, la collina), la posizione (tra le Alpi, le colline del Monferrato e delle Langhe e la Riviera Ligure), l'architettura barocca del centro e della corona suburbana di residenze sabaude e di parchi. Tra le dotazioni negative: il clima umido e con forti escursioni termiche annue della parte piana della città, il paesaggio delle periferie suburbane e soprattutto l'immagine di "città industriale" che negli ultimi decenni ha oscurato gli altri valori estetici e ambientali. Ma va ricordato che in casi di successo recente come quelli di Glasgow e Lille, una nuova immagine positiva è stata costruita su preesistenze ben più povere.

3 Fattori strategici e tendenze settoriali

Dopo aver esaminato le "leve" e le limitazioni derivanti dai fattori strutturali, passiamo ora ai fattori più dinamici dello sviluppo urbano, quelli che meglio si prestano, sulla base delle tendenze in atto, ad essere stimolati o corretti con politiche attive anche di breve e medio termine. Verrà fatto specifico riferimento ai diversi settori d'intervento, facendoli corrispondere ai settori di analisi in cui si articola la fase diagnostica del nostro piano strategico.

3.1 Motore economico e occupazione

Va anzitutto precisato che, nei casi di successo, l'interesse della società civile (e delle autorità pubbliche che la rappresentano) per lo sviluppo economico della città è essenzialmente egoista, riguarda cioè i benefici che ne derivano ai residenti-contribuenti; come l'occupazione, i redditi e i vantaggi non monetari per le famiglie (istruzione, cultura, qualità della vita) e la sostenibilità dello sviluppo stesso.

Una prima conseguenza è che la scala temporale e spaziale delle politiche pubbliche di sviluppo locale è in molti casi diversa da quella a cui fanno riferimento i programmi delle imprese e degli investitori. Ad esempio se l'impresa valuta le condizioni immediate del mercato del lavoro e di quello immobiliare, l'attore pubblico si orienta piuttosto verso interventi di medio-lungo periodo nei settori della formazione e dell'urbanistica.

Un altro punto importante da chiarire è che lo sviluppo locale non può essere puramente endogeno, ma neppure può derivare soltanto dall'attrazione di capitali, imprenditori e *know-how* esterno. L'ideale è che esista un cluster locale di attività capace di collegarsi con reti sovralocali e di attrarre investimenti *per gli specifici vantaggi competitivi* che esso è in grado di produrre *in quel dato contesto urbano*.

Infatti nell'economia dell'informazione, quest'ultima circola liberamente e nella sua forma a-contestuale e codificata è quindi un fattore ubiquitario. Chi se ne serve è territorialmente mobile (delocalizzabile), perché segue il variare del costo di altri fattori nel tempo e nello spazio geografico. Ciò che può fissare durevolmente un'impresa (o più sovente un sistema di imprese) a un dato territorio urbano è oggi essenzialmente il *know-how* specifico che viene creato e "consumato" localmente, dove circola sotto forma di conoscenza contestuale, accessibile solo a chi opera in quel dato contesto territoriale. Appare quindi chiara l'inutilità delle "ricette" che fanno riferimento generico a determinati *settori* che *altrove* hanno avuto successo (p. es. semiconduttori, biotecnologie ecc.). Le storie di successo ci dicono che questi settori si sono affermati in certi contesti, come componenti di *cluster* cioè di reti locali (o regionali) di produzione e di servizi, facenti parte di "catene del valore" sovente planetarie, ma ancorate a certi *milieu* urbani specifici e a un loro *know-how* contestuale, non reperibile altrove. La ricetta generale non deve dunque riferirsi a *settori*, ma a *sistemi* locali specializzati, attivabili a partire da *cluster* o segmenti di *cluster* preesistenti.

Questo criterio è tanto più importante quanto più ci si allontana dall'*Eurocore*, dove il sistema funzionale si realizza alla scala dell'intera area centrale e le città che ne fanno parte possono quindi ospitarne segmenti diversi, localmente eterogenei, ma appartenenti a un unico complesso macroregionale. Qualcosa del genere si può ipotizzare in prospettiva per alcune aree forti semicentrali, come l'area padana. In essa ad esempio città come Torino, Genova, Bologna, Padova, Venezia, Verona possono scegliere - schematizzando molto - due strade, quella del sistema urbano autonomo provvisto di un cluster connesso direttamente a filiere globali oppure quella di entrare a far parte di cluster più vasti e articolati, centrati su Milano, i quali deconcentrano i loro segmenti (stabilimenti, piattaforme logistiche, *backoffice*, parchi tecnologici ecc.) tra i nodi di una rete urbana e metropolitana macroregionale padana. Quest'ultima ipotesi comporterebbe una riqualificazione di Milano, e quindi dell'Italia, nella gerarchia urbana europea e un relativo indebolimento dell'autonomia dei singoli nodi, compensato però da un minor rischio di crisi settoriali e da un rafforzamento del sistema padano nel suo complesso.

Va anche notato che queste due strade non sono alternative, nel senso che per entrare in una rete-sistema macroregionale le singole città non necessariamente devono rinunciare a ospitare *clusters* settoriali autonomi. Quella che cambia è la strumentazione delle politiche locali a sostegno dell'una o dell'altra ipotesi. Nel primo caso (*cluster* autonomo) lo sforzo maggiore va rivolto alla riproduzione e riqualificazione continua del milieu innovativo locale quindi a sostegno delle reti di soggetti locali, della ricerca, della formazione di altro livello, dei servizi per l'innovazione produttiva, dei collegamenti con i centri mondiali della finanza, della produzione di *know-how* specializzato, della commercializzazione internazionale dei prodotti. Nel secondo caso (attrazione di segmenti decentrati di un cluster macroregionale) diventano più importanti la cooperazione interistituzionale (comuni, regioni, governo centrale) i trasporti, la logistica, la promozione immobiliare (uffici e aree attrezzate), l'efficienza dell'amministrazione pubblica, i servizi di formazione generica e di riqualificazione specifica, l'immagine esterna. In entrambi i casi giocano un ruolo rilevante la qualità ambientale (fisica e culturale), la gestione urbanistica, la coesione sociale, l'efficienza dei servizi pubblici, la cultura della partnership pubblico-privato e il supporto degli ambienti politici e finanziari nazionali ed europei.

3.2 Popolazione, società, milieu urbano

Pur essendo queste delle risorse di base essenziali per lo sviluppo economico, è tuttavia riduttivo limitarsi a considerarle in un'ottica puramente strumentale, che la prospettiva "egoista" a cui s'è accennato, tende invece ribaltare, facendo dello sviluppo economico e della crescita delle imprese lo strumento di una politica rivolta a soddisfare i bisogni della popolazione, e le esigenze di socialità e di cultura come finalità autonome. Di fatto si osserva che le collettività urbane che cercano anzitutto il proprio benessere finiscono anche per stimolare lo sviluppo e la riqualificazione dell'economia.

Questo modo di vedere lo sviluppo locale è in linea con la visione della città proprio della tradizione occidentale europea, che dalla polis greca attraverso la *civitas* romana, e il comune medievale, si è mantenuta fin ad oggi, pur nel variare delle forme e delle strutture. Essa è stata la matrice delle forme, oggi dominanti nel mondo, di vita sociale, politica ed economica, compresa l'economia capitalistica di mercato. La globalizzazione di quest'ultima non può distruggere il modello societale e culturale da cui deriva senza distruggere se stessa, se non altro perché ne ha bisogno come contesto locale per l'ancoraggio dei suoi nodi. È però altrettanto vero che tra le ragioni dell'economia globale e quelle delle singole collettività urbane il rapporto non è del tutto pacifico, anzi sovente è conflittuale, sebbene componibile sugli interessi convergenti, di cui s'è detto.

Le tendenze principali da tener presenti in questo settore, relative alle città con cui Torino può confrontarsi sono le seguenti:

- il permanere di una tendenza al declino della popolazione nelle grandi agglomerazioni centrali (tassi di natalità relativamente bassi, immigrazione limitata);
- il conseguente invecchiamento, solo in parte compensato dall'emigrazione dei pensionati verso centri minori extrametropolitani;
- la parziale compensazione migratoria del deficit (o nella scarsità) dell'incremento naturale, tendenzialmente polarizzata tra una componente extracomunitaria di lavoro dequalificato e marginale ovunque presente e - solo nei casi di successo - di una componente di lavoro con qualifiche medio-alte e alte;
- la crescente frammentazione e crescita numerica dei nuclei famigliari, specie nel core metropolitano;
- la redistribuzione spaziale della popolazione metropolitana che nell'insieme lascia le aree centrali e le prime cinture "fordiste" e si sposta nella fascia periurbana più esterna entro un raggio di 15÷30 km dal centro, con punte fino a 50÷60 km;
- la conseguente crescita della mobilità residenziale e pendolare all'interno dei campi urbani-metropolitani così dilatati, in relazione anche alle diverse fasi dei cicli della vita delle famiglie;
- la presenza all'interno dell'area metropolitana centrale (e dei principali sub centri periferici) di una popolazione fluttuante, formata non solo da pendolari giornalieri, ma anche sempre più da visitatori per affari, turismo, studio, accesso a servizi specializzati ecc.;
- la crescente diversità e eterogeneità dei ritmi giornalieri della vita urbana, che richiede flessibilità e porta alla dilatazione complessiva degli orari (per certi servizi 24 ore su 24);
- la connessa varietà delle forme di occupazione e di lavoro, con crescita di quelle più flessibili, meno garantite, legate al lavoro indipendente o subordinato precario, a *part-time* o a quello (volontario e non) del settore *non profit*;
- la divisione sempre più netta tra una minoranza di lavoratori molto qualificati che opera nei settori centrali delle attività globalizzate e una maggioranza meno qualificata e meno garantita che opera ai margini di essi o in servizi locali meno qualificati, con tendenza a una polarizzazione sociale tra i due estremi, tanto maggiore quanto più forte e rapido è lo sviluppo economico della città e maggiori sono le sue dimensioni;
- il conseguente aumento di individui, gruppi e interi strati sociali culturalmente, socialmente ed economicamente emarginati, che fanno da substrato a varie forme di devianza, con effetti di ritorno negativi sulla sicurezza;
- crescita di subculture soprattutto etniche e giovanili che si muovono tra contestazione e adattamento, auto-esclusione e integrazione e che possono essere viste come una minaccia, oppure come risorse culturali per sviluppi innovativi (comunque non facili da far emergere e governare).

In particolare la crescente presenza di immigrati pone il problema ineludibile della multiethnicità, che fa parte di quello più generale - riguardante tutta la popolazione urbana - della multiappartenenza e della multiidentità;

In questa prospettiva la città non può più essere vista come un corpo socio-culturale omogeneo e compatto con una lunga storia comune, che porta a condividere valori, interessi, fedi religiose e visioni del mondo; va vista invece come un insieme di reti di soggetti (*social network*) che i processi di globalizzazione e quelli indotti (p. es. immigrazione dal Sud del mondo) tendono a frammentare e dividere e che, solo con un forte impegno costruttivo, può trasformarsi in un attore collettivo capace di progettare e gestire il proprio futuro.

Il concetto di identità non può quindi limitarsi al senso di appartenenza a un passato e a un presunto patrimonio culturale comune, ma deve formarsi oggi, nell'azione comune rivolta verso obiettivi condivisi e nei conflitti interni ineliminabili che ciò comporta.

Dalla visione restrittiva e sovente nostalgica del "patrimonio" comune come un insieme dato di beni depositari oggettivi di valori, l'attenzione si sposta verso quell'entità più comprensiva e dinamica che

è il *milieu* urbano, inteso come un substrato di potenziali risorse attivabili solo se si attivano reti di soggetti locali capaci di agire come interfaccia tra queste dotazioni potenziali e le reti globali in cerca di "ancoraggi" locali.

3.3 Territorio, infrastrutture, urbanistica

Formulazioni recenti della teoria economica (produzione flessibile, catene del valore, vantaggi competitivi, milieu innovatori ecc.) assegnano ai caratteri differenziali del territorio un ruolo essenziale nel funzionamento dell'economia di mercato "postindustriale" (o "post-fordista"), mettendo però in evidenza come la produzione e riproduzione del territorio e delle sue infrastrutture dipenda principalmente da fattori politici, sociali e culturali, che sfuggono alla regolazione del mercato. Il territorio si presenta perciò come una posta in gioco politica nella già ricordata dialettica tra società locali e sistema economico globale: più questa dialettica si sbilancia verso una delle due parti, più il territorio si impoverisce o perché troppo direttamente "colonizzato" dall'economia o perché troppo isolato e dimenticato da essa. Si può parlare in questo senso di una sostenibilità territoriale dello sviluppo in senso culturale, sociale ed economico.

Il territorio è inoltre la sede di un altro potenziale conflitto, quello tra sistema economico e geoeconomie a diverse scale geografiche. Anch'esso non è regolato automaticamente dal mercato, ma richiede interventi di ordine politico-sociale rivolti ad assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo economico.

Tutto ciò porta a superare una visione riduttiva del territorio urbano come semplice supporto di attività o come "suolo" su cui le norme urbanistiche vorrebbero realizzare, in tempi e con risorse imprecisate, assetti fisici rispondenti a obiettivi di efficienza funzionale e di equità redistributiva.

Le politiche del territorio consistono sempre meno in disegni di assetti futuri di *case* (utilizzati oggi soprattutto come "visioni" nei processi di interazione comunicativa) e sempre più nella costruzione di tavoli di negoziazione e di reti di soggetti attorno a piani strategici articolati in progetti ben precisi. Perciò le conoscenze e le azioni urbanistiche essenziali oggi riguardano sempre più i soggetti e sempre meno gli oggetti. Le risorse da individuare, da gestire e da regolare non sono tanto quelle fisico-materiali, ma prima ancora sono le "razionalità locali" dei soggetti attivi o attivabili, le loro capacità progettuali e operative, da cui deriveranno poi i nuovi assetti fisici; le norme più importanti non sono più quelle relative agli usi dei suoli, agli standard ecc., ma quelle procedurali. Le informazioni utili derivano meno dalle analisi "oggettive" preliminari e molto di più da interazioni con i soggetti coinvolti nel processo.

Questa relativa "smaterializzazione" dell'approccio territoriale si scontra con interessi enormi legati alle trasformazioni materiali del territorio stesso: edilizia, infrastrutture di trasporto e altre grandi opere pubbliche, difese idro-geologiche, ecobusiness ecc. Tutti questi interventi, con la cultura tecnica e le *lobbies* economiche che li sostengono, tendono a privilegiare le soluzioni hard e a prospellarle, nell'ambito della spesa pubblica, come prioritarie rispetto ad altre modalità di sviluppo. Ovviamente ci sono delle ragioni a sostegno di queste scelte, sia perché alcuni interventi sono comunque necessari, sia perché la trasformazione del territorio coinvolge un complesso di attività economiche che incidono in misura rilevante sul PIL e sull'occupazione (anche quando danno contributi scarsissimi all'innovazione tecnologica).

Va tuttavia notato che le risorse pubbliche a sostegno dello sviluppo e della competitività delle imprese in un'economia dell'informazione dovrebbero anche, e prioritariamente, orientarsi verso infrastrutture di tipo *soft* come quelle della formazione e della ricerca (a cui l'Italia dedica percentuali del PIL che sono la metà, o meno ancora, di quelle di altri paesi industrializzati).

Va anche considerato che in prospettiva il costo dei trasporti crescerà sia per la congestione del traffico, sia per l'allinearsi del prezzo dell'energia ai suoi costi reali. Una prima risposta *soft* a questo problema è venuta dalla logistica le cui applicazioni hanno abbattuto in alcuni casi il movimento dei mezzi e delle merci fin al 30 per cento.

Infine occorre tener presente che i settori trainanti dello sviluppo urbano non movimentano grandi quantità fisiche di merci, ma piuttosto di informazioni e di *businessman*. Prioritarie sono quindi le infrastrutture tele-informatiche (reti a larga banda, connessioni internet agevoli ed affidabili) e i mezzi veloci (aerei e di superficie) per il trasporto di persone e di merci pregiate.

Per quanto riguarda i vantaggi competitivi legati alla struttura interna delle città, alcuni temi emergono come prioritari: quello della circolazione, dei trasporti pubblici e dell'intermodalità (connesso anche con l'inquinamento dell'aria e acustico); quello della diffusione capillare dell'infrastruttura telematica (ISP, reti civiche); quello della qualità architettonica e del paesaggio urbano (con particolare attenzione alle "porte d'ingresso" nella città); quello del rapporto tra centro storico, periferie "fordiste" e nuove corone peri-urbane (città diffusa); quello della struttura policentrica dell'agglomerazione e dell'area metropolitana.

Relativamente a questi ultimi due temi va sottolineata l'importanza di un approccio sistemico che leghi i problemi del centro storico (alleggerimento del traffico, rivitalizzazione conservativa), a quelli delle periferie compatte (degrado, qualità ambientale, identità, ricentralizzazione e riuso dei vuoti urbani) e a quelli delle nuove residenze periurbane (diffusione incontrollata, spreco di suolo, costi infrastrutturali, alterazioni ambientali). Vanno in questa direzione le politiche di controllo della mobilità, di ricentralizzazione in nodi periferici (non solo per ragioni funzionali, ma per assicurare il "diritto alla centralità" agli abitanti delle periferie), di contenimento, di marketing e promozione immobiliare per grandi progetti, periurbano attraverso un'offerta immobiliare di qualità nelle aree dismesse o critiche della città consolidata, e quelle dei progetti integrati nelle periferie.

3.4 Ricerca e formazione.

Sulla priorità della spesa in questi settori s'è già detto. Rimane da sottolineare l'aspetto organizzativo. Le città europee sono state da sempre sedi di queste attività e delle loro istituzioni. Tuttavia in passato il dominio quasi esclusivo di ogni grande centro su una propria area di influenza e di attrazione portava a una moltiplicazione dell'offerta non specializzata, in condizioni poco competitive. La caduta delle barriere geografiche, politiche, linguistiche ecc. porta verso uno scenario sempre più specializzato e competitivo e a una crescente interazione tra istituzioni scientifiche e scolastiche e altri attori come le imprese, le amministrazioni pubbliche, le associazioni ecc.

Per quanto riguarda queste funzioni vitali per lo sviluppo urbano, le città tendono oggi ad essere nodi di reti globali e, prima ancora, europee in due sensi: (a) come sedi specializzate in pochi segmenti di eccellenza della ricerca e della formazione, (normalmente radicati nelle caratteristiche del milieu culturale ed economico locale); (b) come sedi di unità locali attive in tutti gli altri settori necessari alle esigenze della formazione e dello sviluppo culturale e tecnologico, unità che operano in stretta connessione con centri d'eccellenza esterni e sono quindi in grado di trasferire conoscenze aggiornate e innovazione ai sistemi locali di imprese e ai servizi pubblici.

Inoltre perché le attività pubbliche e private di questo tipo contribuiscano effettivamente allo sviluppo delle città dove sono localizzate occorrono collegamenti che assicurino il trasferimento

tecnologico tra di esse e verso il contesto locale: cluster produttivi, servizi, pubblica amministrazione e società civile.

Anche in questo caso gli interventi prioritari sono di tipo *soft* e organizzativo: selezionare, specializzare, connettere. Solo così i soldi spesi in nuove sedi universitarie, grandi ospedali, parchi scientifici, impianti e apparecchiature costose e simili hanno probabilità di dare frutti, di attivare partnership pubbliche-private, di attrarre investimenti esterni.

3.5 La città attrattiva: cultura, commercio, turismo, accoglienza

Il turismo urbano, un tempo ristretto alle città d'arte, è oggi in forte crescita nei grandi centri metropolitani e anche in città medio-grandi capaci di offrire atmosfere culturali cosmopolite, qualità ambientale, divertimenti, animazione, manifestazioni ed eventi, corsi e *stages*, mostre, congressi, servizi commerciali e paracommerciali specifici, strutture d'accoglienza, buona accessibilità. I profili dei visitatori sono molto vari: dai turisti in senso stretto agli studenti, ai congressisti e agli uomini d'affari che prolungano il loro soggiorno o comunque fruiscono dell'accoglienza e dei vari servizi nel loro tempo libero (turismo d'affari).

Va notato che - a differenza di quanto avviene nelle città d'arte - questo turismo è in gran parte il frutto di politiche attive a sostegno delle strutture d'accoglienza e ambientali, delle attività attrattive e del marketing. Certo questa è anche un'occasione per valorizzare quel poco o tanto di patrimonio artistico e culturale che ogni città possiede, ma senza illudersi che esso possa funzionare da attrattore primario e autonomo, senza il sostegno delle altre componenti. Alcune di queste, come manifestazioni e grandi eventi sportivi, artistici, congressuali, accessibilità dei monumenti e dei musei, cosmesi paesaggistico-ambientale e immagine della città, possono essere realizzate in tempi relativamente brevi. Ma il loro successo dipende dal rafforzamento delle strutture ricettive, commerciali e paracommerciali e dallo sviluppo di una cultura (anche imprenditoriale) dell'accoglienza, che richiede tempi più lunghi e quindi maggior impegno.

3.6 Governance, capacità organizzative e finanziarie. Politiche di rete

Il passaggio dalla regolazione normativa diretta del sistema urbano alla *governance*, cioè alla regolazione negoziale del comportamento degli attori, come già s'è osservato a proposito della gestione del territorio, comporta un crescente impegno organizzativo da parte della pubblica amministrazione e degli enti partenariali pubblici e privati che con essa cooperano allo sviluppo urbano. La capacità organizzativa viene ormai unanimemente considerata come una risorsa (*orgware*) non meno importante del capitale fisso sociale (*hardware*) e di quelle finanziarie e conoscitive (*software*), perché necessaria per un efficace impiego di queste ultime nei processi di sviluppo urbano e anche perché in parte sostitutiva di esse.

Le esperienze in corso in vari paesi europei mostrano che la capacità organizzativa si fonda su una cultura della cooperazione intra- e inter-istituzionale e della partnership pubblico-privato, in assenza della quale programmi e piani strategici generali sono tempo e soldi sprecati. Ciò significa che, prima ancora che nella comunicazione esterna, un forte impegno va posto nella comunicazione *interna* dei progetti, rivolta a creare coinvolgimento, supporto e partecipazione dei soggetti locali, in modo da motivare comportamenti cooperativi non abituali. A ciò contribuiscono anche forme e modalità istituzionali specifiche come p. es. gli "sportelli unici" dove le esigenze dell'utente si possono incontrare con l'insieme di quelle regolative della pubblica amministrazione.

Le esperienze di piani strategici recenti dimostrano che perché ciò accada occorre che all'interno del piano vengano individuati progetti specifici che coinvolgono gli interessi dei vari soggetti (o

categorie o gruppi organizzati di soggetti, burocrazie pubbliche comprese), in modo da trasformarli in attori strategici (un buon esempio è il programma ROM-Rijhmond di Rotterdam). Altra condizione essenziale è che tali soggetti-attori vengano connessi tra loro in reti di cooperazione sinergiche (*network strategic*), grazie alle quali ciascuno di essi abbia prospettive più vantaggiose che non operando isolatamente.

La costruzione di queste reti comporta interazioni dialogiche e negoziali, superamento di conflitti ecc. da realizzare in sedi e con procedure adeguate. Il rischio è quello dell'esclusione o di attori strategici o di soggetti portatori di interessi "deboli", ma legittimi e diffusi, che, se non soddisfatti, alimenteranno un'opposizione anch'essa diffusa a quella che verrebbe vista come una coalizione di interessi forti esclusiva o come un semplice comitato d'affari. È quindi importante promuovere come interlocutori associazioni di cittadini capaci di rappresentare questi interessi.

È inutile sottolineare come i rischi suddetti possono essere evitati solo con una leadership pubblica sufficientemente forte, capace al tempo stesso di negoziazione politica e di iniziativa imprenditoriale. Va infine ricordata la tendenza - ancora largamente estranea alla nostra cultura amministrativa - di far corrispondere ad ogni tipo di intervento e di programma un'efficace azione di monitoraggio e valutazione, affidata a strutture operative autonome.

Il problema della scala territoriale dell'azione strategica locale coincide con quello della portata territoriale dei *networks* strategici. Si tratta generalmente di reti a geometria variabile a seconda degli attori. Per esempio, in presenza di un cluster industriale ramificato a scala provinciale e regionale, la rete locale dovrà estendersi a questi livelli. In molti casi gli attori strategici hanno interessi e ambiti di azione corrispondenti all'area metropolitana (agglomerazione + cintura + fascia periurbana). Perciò da tempo si pone il problema controverso del governo metropolitano e quello (insolubile in termini generali) della sua delimitazione geografica. La presenza di questo livello di governo - almeno in termini di cooperazione intercomunale - è di primaria importanza per piani e azioni strategiche che non possono limitarsi al comune metropolitano centrale.

La scala a cui opera il piano strategico, va distinta dai livelli superiori da cui dipende la sua realizzazione. Per ottenere buoni risultati locali sono necessari forti collegamenti con gli attori economico-finanziari e politici che operano a livello nazionale, europeo e globale. Ciò richiede una politica attiva dell'attore urbano a questi livelli, che non si limiti ad azioni lobbistiche occasionali, ma che assuma la forma di una "paradiplomazia urbana" con proprie strutture e competenze, capace di dialogare continuamente con i livelli di governo nazionale e soprattutto europeo e di stipulare con essi "contratti" di vario tipo.

Oltre a questa "cooperazione gerarchica" esiste una cooperazione "orizzontale" tra città che si esplica nella creazione di reti di interazioni stabili e continuative con altre città. Queste connessioni, che danno origine alle "reti di città", possono essere indipendenti dalla volontà e dalle capacità di controllo dell'attore collettivo urbano, oppure derivare da un programma. Nel primo caso si parla di *networking passivo* e ci si riferisce al fatto che i "nodi" delle organizzazioni a rete sovralocali presenti nella città (p. es. reti di imprese, reti universitarie, reti logistiche ecc.) sono connessi ad altri nodi presenti in altre città, per cui solo attraverso ad esse le città presentano reciproche connessioni funzionali. Si ha invece *networking attivo* quando queste connessioni sono riconosciute, governate e promosse come risorse da parte dell'attore collettivo urbano attraverso politiche di rete urbana. Queste ultime si propongono di ottenere i vantaggi tipici delle reti: specializzazione-complementarietà, sinergie operative tra specializzazioni dello stesso tipo, circolazione di conoscenze, diffusione di innovazioni organizzative, maggior forza contrattuale con i livelli di governo superiori.

In parte queste reti fanno leva sul preesistente *networking* passivo (p. es. politiche di rafforzamento dei cluster industriali esistenti, a sostegno della formazione di circuiti turistici con altre città, ecc.). In parte sono costruite dall'amministrazione locale e dagli enti partenariali di promozione e sviluppo sotto forma di reti di cooperazione con le amministrazioni e gli analoghi enti di altre città. Poiché queste connessioni volontarie costano in termini di tempo e di denaro esse vanno selezionate attentamente e valutate in base ai vantaggi effettivi che possono dare.

Il *networking attivo* si può sviluppare a diverse scale. A scala di area metropolitana l'intercomunalità è, come s'è detto, il supporto necessario di qualsiasi piano strategico. A scala regionale e macro-regionale (anche transfrontaliera) è il supporto dell'altrettanto necessaria integrazione regionale dello sviluppo metropolitano. È inoltre importante per le economie di scala che si possono ottenere con la specializzazione di servizi comuni a tutta la rete regionale, come aeroporti, grandi ospedali, università ecc. (si veda l'esperienza francese dei *réseaux de villes*). A scala europea esistono alcune reti di città generaliste (p. es. Eurocities) e molte altre specializzate (p. es. *Quartiers en crise*), la cui partecipazione può offrire diversi vantaggi: scambi di informazioni e sperimentazioni comuni (p. es. *Urban*), collegamenti con l'Ue, più facile accesso a finanziamenti comunitari di progetti locali, azioni di *lobby* ecc.

Per quanto riguarda la capacità finanziaria va anzitutto rilevata una tendenza dei livelli superiori (Eu, stato) a scaricare sulle collettività urbane quote crescenti di spesa sociale, utilizzando anche a tal scopo i peraltro positivi principi dell'autonomia locale e della sussidiarietà. Ciò è tanto più grave in quanto i costi sociali si concentrano oggi prevalentemente nelle città e le città con maggiori problemi di questo tipo sono anche quelle che dispongono di sempre minori entrate fiscali locali, secondo il ben noto meccanismo circolare cumulativo per cui il gettito diminuisce con il degrado e questo aumenta col ridursi delle risorse pubbliche disponibili. I meccanismi perequativi esistenti in vari paesi possono ridurre, ma non invertire questa tendenza, che può tuttavia essere regolata da un governo metropolitano con competenze di politica fiscale.

I finanziamenti espressamente rivolti a risolvere i problemi della povertà e della marginalità sociale urbana sono scarsissimi sia a livello di Ue (specie se confrontati ad esempio con le risorse destinate ad altri settori come quello agricolo), sia a livello nazionale. Per drenare risorse pubbliche esterne occorre quindi accedere a programmi più generali di coesione regionale (come i Fondi Strutturali europei) o settoriali (case, trasporti pubblici, istruzione, salute ecc.). Ciò richiede come s'è detto un impegno organizzativo specifico nella costruzione di "patti", "contratti" e partenariati con i livelli superiori (interessante l'esperienza francese dei *contrats de ville* e *contrats d'agglomeration*). Un'altra via, già praticata dalle amministrazioni di alcune città italiane è l'accesso diretto al mercato finanziario nazionale e internazionale. L'esperienza delle zone franche urbane tentata in alcuni paesi europei per rilanciare l'economia e ridurre la disoccupazione ha avuto esiti controversi (impianti fittizi o decentrati a scapito di aree contigue, difficile via d'uscita verso la normalità, costi elevati per lo stato).

4 Griglia valutativa di riferimento

Se prendiamo in esame la classe delle città europee che si trovano in condizioni strutturali (posizione geografica, livello gerarchico, eredità "fordista") analoghe a quelle di Torino, possiamo esaminare le principali condizioni e fattori favorevoli o contrari a uno sviluppo urbano orientato alla promozione della città nel nuovo contesto internazionale.

A tal scopo vengono prospettate tre ipotesi schematiche di sviluppo. Nella ipotesi A operano soprattutto le tendenze spontanee, in assenza di un piano strategico metropolitano. Nelle altre due esiste questo piano, che si orienta in un caso (ipotesi B) verso uno sviluppo autonomo del singolo sistema urbano, e nell'altro (ipotesi C) verso uno sviluppo del sistema urbano come "nodo" di una

rete macro-regionale di città, facente capo a una o più metropoli di livello superiore (queste due ultime ipotesi sono quelle presentate nel par. 3.1).

La griglia indica in generale il ruolo che i vari fattori hanno nei processi di sviluppo urbano per ognuna delle tre ipotesi suddette, tenendo conto delle possibilità di correzione offerte dalle politiche locali (colonna con gli asterischi). La griglia può essere usata per una prima valutazione della situazione attuale di Torino, considerando gli scostamenti delle condizioni proprie della città (quali emergono dalla diagnostica che segue) rispetto ai valori indicati nelle tre ultime colonne.

GRIGLIA PER LA VALUTAZIONE DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

| CONDIZIONI E FATTORI DELLO SVILUPPO E DELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA | | IPOTESI | | |
|---|--|---------|----|----|
| | | A | B | C |
| 1 | 3° rango nella gerarchia urbana europea | - | - | - |
| 2 | Posizione semiperiferica rispetto all'Eurocore | -- | - | - |
| 3 | Possibilità di networking urbano a scala macro-regionale | ± | + | ++ |
| 4 | Accesso alla rete dei trasporti nazionale ed europea | * ++ | ++ | ++ |
| 5 | Grande aeroporto internazionale (accessibile in meno di un'ora) | * ++ | ++ | ++ |
| 6 | Nodo di Alta Velocità | * ++ | ++ | ++ |
| 7 | Qualità delle telecomunicazioni | * ++ | ++ | ++ |
| 8 | Carenze dei trasporti pubblici, congestione del traffico | * -- | -- | -- |
| 9 | Condizioni ambientali naturali e paesistiche | ± | ++ | + |
| 10 | Patrimonio storico-culturale | ± | ++ | + |
| 11 | Milieu culturale dinamico | + | ++ | + |
| 12 | Promozione immobiliare attiva | * + | ++ | ++ |
| 13 | Coesione sociale e degli attori, associazionismo | * ± | ++ | + |
| 14 | Integrazione della città nel suo contesto regionale | * ± | ++ | ± |
| 15 | Presenza di settori industriali tradizionali maturi o in declino | -- | -- | -- |
| 16 | Eredità fordista demografico-sociale e urbanistica | * -- | -- | -- |
| 17 | Ampiezza della gamma delle attività economiche di base | ++ | ± | ++ |
| 18 | Cluster locale di attività manifatturiere innovative | ++ | ++ | ± |
| 19 | Servizi finanziari per lo sviluppo locale | * + | ++ | + |
| 20 | Integrazione verticale locale tra industria e servizi per le imprese | ± | ++ | ± |
| 21 | Offerta di lavoro qualificato | * ++ | ++ | ++ |
| 22 | Infrastruttura ricerca-formazione efficiente | * + | ++ | + |
| 23 | Immagine | * + | ++ | ++ |
| 24 | Strutture ricettive, cultura dell'accoglienza | * ++ | ++ | ++ |
| 25 | Strutture espositive, congressuali, sportive | * ++ | ++ | ++ |
| 26 | Leadership pubblica locale forte | ± | ++ | + |
| 27 | Macchina burocratica pubblica efficiente | * + | ++ | ++ |
| 28 | Attitudine alla cooperazione interistituzionale | * ± | ++ | ++ |
| 29 | Cultura della partnership pubblico-privato | * + | ++ | ++ |
| 30 | Strutture di paradiplomazia urbana | * + | ++ | + |
| 31 | Supporto politico a livello nazionale ed europeo | * + | ++ | + |
| 32 | Presenza di un governo metropolitano | ± | + | + |

++ da particolarmente utile a necessario

+ favorevole

± neutro o con effetti diversi a seconda dei casi

- genericamente sfavorevole

-- fortemente penalizzanti

• modificabile con politiche locali

Giuseppe DEMATTEIS, DIT, Politecnico di Torino

CITTÀ CON PIANI STRATEGICI IN EUROPA

Sintesi

Il declino di molte città a tradizione industriale comporta la necessità di una pianificazione strategica territoriale tale da incentivare e coordinare la rivitalizzazione urbana. Tra i vari modelli teorizzati di pianificazione strategica il più seguito è quello reticolare, che fa uso del coordinamento e dell'integrazione come strumenti per la formazione del consenso e della partecipazione su un progetto complessivo della città. Alcuni piani strategici europei, rappresentano un esempio essenziale per le città che devono applicare una pianificazione di questo tipo. Analizzandoli nella loro struttura e verificandone i risultati sono estrapolabili gli elementi di successo e le carenze di ogni piano. I piani strutturalmente più evoluti riguardano un'area più vasta possibile. In genere si tratta della città e dell'area metropolitana.

Nei casi in cui la pianificazione si è dimostrata maggiormente efficace, si può notare che è stato costituito un organismo apposito, avente potere decisionale, per la redazione, il coordinamento e l'attuazione del piano.

Caratteristica necessaria per il successo di un piano strategico si è dimostrata la multisettorialità. L'obiettivo principale e più generale del piano, lo sviluppo economico della città, è stato raggiungibile soltanto corredato dalla riqualificazione ambientale, dalla valorizzazione delle infrastrutture, dal supporto sociale e dalla promozione del turismo. Un piano veramente efficace, quindi, non può porsi come unico obiettivo l'incentivazione dello sviluppo di un solo settore, ma deve prevedere, la rivitalizzazione di tutte le attività presenti nell'area, sinergicamente e strategicamente. La decisione del settore da incentivare maggiormente, quindi, deve seguire analisi approfondite, per puntualizzare quale possa essere il settore "trainante" per la città. Ogni piano considerato presenta punti di debolezza, dalla disorganizzazione del network, alla mancanza di un organismo fautore del piano, alla imprecisa definizione di obiettivi e strategie.

Una carenza comune a tutti i piani analizzati è la mancanza di un'azione di marketing urbano, inteso come insieme di azioni da svolgersi prima di qualsiasi attività pianificatoria, durante il processo di pianificazione, e dopo che il piano è stato approvato. Il *marketing* urbano deve essere inteso come strumento per verificare ed eventualmente modificare le strategie previste, in modo che l'offerta possa seguire il più possibile il variare della domanda nel tempo.

1 La necessità di una pianificazione strategica

La crisi delle città a forte tradizione industriale non è un fenomeno isolato, molte città europee (tra cui Glasgow, Lione, Liverpool, Birmingham, Rotterdam, Torino) e altrettante città nordamericane (Pittsburg, Detroit, Cleveland, Boston) si trovano a dover fronteggiare la crisi del settore industriale tradizionale (siderurgia, cantieri navali, settore tessile, automobilistico) unito allo sviluppo insufficiente del settore dei servizi.

L'impatto delle trasformazioni economiche è stato evidente attraverso i seguenti effetti:

- alti indici di disoccupazione;
- degrado dell'ambiente e della qualità urbana;
- processo di migrazione, calo demografico, invecchiamento della popolazione;
- problemi di emarginazione sociale.

Per fronteggiare questa crisi, molte città in declino hanno attuato uno sforzo strategico di rivitalizzazione; alcune tramite la formulazione di piani strategici propriamente detti, altre tramite politiche che possono essere definite tali.

Lo sforzo strategico nasce dalla necessità di effettuare una trasformazione profonda e radicale della città, unendo energie pubbliche e private.

Il piano strategico rappresenta uno strumento di mobilitazione per riunire volontà, formulare obiettivi prioritari e generare partecipazione.

I benefici del piano strategico sono i seguenti:

- rendere possibile l'attuazione integrale degli obiettivi;
- offrire un orizzonte di pianificazione di largo respiro;
- identificare le tendenze dell'area e le opportunità;

- concentrare risorse limitate verso obiettivi prioritari;
- rendere possibile la cooperazione pubblica e privata;
- stimolare la coscienza comunitaria.

2 L'organizzazione del piano strategico

Il piano strategico si sviluppa attraverso un processo, le cui fasi generali sono le seguenti:



Il processo implica una partecipazione dinamica di attori pubblici e privati, che congiuntamente formulano e definiscono obiettivi e strategie.

Le linee generali dei piani strategici si sviluppano secondo tre tipi di modelli: il modello *top-down*, quello *bottom-up* e quello reticolare. In genere, per ciò che concerne la pianificazione territoriale, il più seguito è il modello reticolare, che dovrebbe consentire una visione globale dei problemi, delle politiche e degli attori. Questo modello si inserisce in una logica preventiva che fa uso del coordinamento e dell'integrazione come strumenti per la formazione del consenso su un progetto e della partecipazione complessivo di città. In questo modo la pianificazione non solo offre soluzioni ai problemi esistenti, ma definisce alcune linee chiave di sviluppo a cui le politiche locali e gli attori devono uniformarsi.

La pianificazione strategica è un'azione condotta da differenti soggetti, mirata ad elaborare un documento, ovvero un piano.

Il piano rappresenta un atto parziale, il risultato di un complesso processo di interazione il cui obiettivo centrale, più o meno esplicito, è la creazione del consenso su determinate *issues* strategiche. A questo punto, l'ipotesi avanzata è che la pianificazione strategica sia un modello di coordinamento multilaterale inter-organizzativo che oltre a gestire il *network* di attori, lo crea, lo fa sviluppare e prova a mantenerlo.

In particolare si tratta di uno strumento finalizzato:

- alla formazione del consenso, con obiettivi non solo di "fare" ma anche di "comunicare strategie" e di conseguire l'accordo sugli obiettivi stessi;

- fornire una visione strategica della città mediante un processo di adattamento e di esplorazione non sequenziale ma per fasi di definizione-ridefinizione dei problemi-monitoraggio dei risultati-ulteriore apprendimento.

Tra le connotazioni operative di questo approccio vanno segnalate:

- il carattere multi-settoriale e non solo territoriale della pianificazione (indipendentemente dal fatto che questa si traduca in atti di natura urbanistica);
- la natura di medio-lungo periodo degli scenari, in particolare per quanto riguarda la collocazione nazionale e internazionale della città;
- la necessità di tenere conto dei diversi attori locali e nazionali mediante il loro coinvolgimento già nella fase di definizione del piano, che deve essere svolta in comune sia per quanto riguarda l'individuazione delle linee guida generali che delle singole azioni specifiche;
- la necessità di operare scelte e di prendere decisioni (tenendo conto delle capacità finanziarie, umane ed organizzative) in base a processi di natura "negoziale" nei confronti dei diversi attori pubblici e privati e non in base a criteri di ottimizzazione/razionalizzazione di tipo aziendale.

Le diverse fasi individuate nel modello (analisi, strategie, ecc.) non indicano, nel modello reticolare, necessariamente una sequenza temporale; è infatti possibile che si parta da una di esse, per poi arrivare ad ogni altra fase.

Il carattere processuale ed in un certo senso continuo dell'azione di pianificazione, infatti, è uno degli elementi che caratterizza il modello proposto. D'altro canto non è possibile presentare uno schema dettagliato di un simile percorso in quanto le soluzioni concrete possono essere diverse da caso a caso. Con lo schema seguente, pertanto si vogliono sottolineare gli elementi qualificanti di un modello reticolare generale.

3 Il modello reticolare di pianificazione strategica territoriale

La prima fase della pianificazione strategica, nel modello reticolare, consiste nell'organizzazione di tutte le azioni più generali del piano.

La definizione del **controllo dell'operazione**, prevede la scelta del network alla base dell'intero progetto che può essere di due tipi:

- *project network*: rete temporanea, con basso grado di interazione;
- *functional network*: rete permanente, con alto grado di interazione.

Nella fase di organizzazione deve essere inoltre definita l'**area di intervento**, che può essere costituita da uno o più quartieri, dall'intera città o dall'area metropolitana.

Si passa poi al **coinvolgimento degli attori** e alla definizione dei compiti di ognuno di questi, creando, nel caso di necessità, **nuovi organismi, agenzie e gruppi di lavoro** a supporto dell'operazione.

In molti casi il promotore del piano ha istituito un organismo apposito, con potere decisionale, a cui "affidare" completamente il progetto, dall'organizzazione, alla definizione degli obiettivi e strategie fino all'attuazione.

Parte dell'organizzazione è anche la **definizione del calendario dell'operazione**, con specificati la data di inizio e di termine dell'operazione e i tempi, anche approssimativi, dedicati ad ogni fase del programma.

La seconda fase del piano è l'**analisi** che dovrebbe prevedere uno studio approfondito degli scenari di riferimento (internazionale o nazionale) in cui si devono evidenziare i comportamenti delle città e dei sistemi territoriali che rappresentano o possono rappresentare i maggiori competitori.

L'analisi deve inoltre prevedere studi approfonditi sulla situazione **economica, territoriale, sociale, culturale e turistica** della città.

Da queste analisi si desume un'analisi **SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), cioè dei punti di forza e di debolezza, dei vincoli e delle opportunità presenti nell'area.

Dagli stessi studi si desumono le **politiche territoriali** in vigore o in previsione che vanno relazionate con l'analisi Swot, per poter quantificare i punti di debolezza e i vincoli che già sono in fase di risoluzione.

Le politiche territoriali forniscono le condizioni per l'**azione strategica** che combinate con l'analisi Swot, che rappresenta "l'agenda delle cose da fare", costituiscono l'input fondamentale per schematizzare a grandi linee la domanda di piano degli attori economico-sociali che caratterizzano l'area in esame.

Vengono definiti così in modo chiaro ed inequivocabile gli **obiettivi e le mete** che si vogliono raggiungere, dai quali dipendono le **strategie**, che possono seguire la logica "**curativa**", orientata cioè a dare una risposta concreta ai singoli problemi, o una logica "**preventiva**", volta ad indirizzare lo sviluppo. L'importanza assunta dalla ricerca, dal mantenimento e dalla ridefinizione del consenso, rende fondamentale la messa in rete dei soggetti-decisori per coinvolgerli sulle linee di sviluppo futuro della città.

Un primo passo per creare il consenso avviene con la **creazione e la gestione di reti** di attori-decisori (soggetti con effettivo potere decisionale e reale capacità propositiva); ne sono esempi le procedure di consultazione allargata a tutti gli interessi sui progetti urbani *ex-ante* e *ex-post* e la creazione di organismi di rappresentanza allargata che costringano le parti a "compromettersi pubblicamente" e quindi alla negoziazione e alla ricerca di *focal points*. In questo senso si deve mettere in evidenza il ruolo del "foro" nella discussione pubblica delle politiche.

L'idea di fondo è che gli attori-decisori si mettano insieme in una sorta di comitato di direzione e concertino insieme le scelte future affiancati dagli attori-tecnici che hanno competenze specifiche sui vari progetti da intraprendere.

Questo non è che un piccolo passo per mettere in rete gli attori.

Ciò non significa che tutti gli attori siano presenti in qualsiasi momento e in qualsiasi decisione. Si tratta piuttosto di un *network* di *networks* in cui ogni agente si trova all'interno della sua rete di relazioni che però è collegata attraverso la pianificazione strategica, con le altre reti.

Ciascun attore poi dovrebbe entrare in specifiche commissioni di lavoro, di ricerca, di analisi o di implementazione dei singoli interventi e progetti che possono via via delinearli.

In ogni processo di questo tipo è naturale che insorgano conflitti.

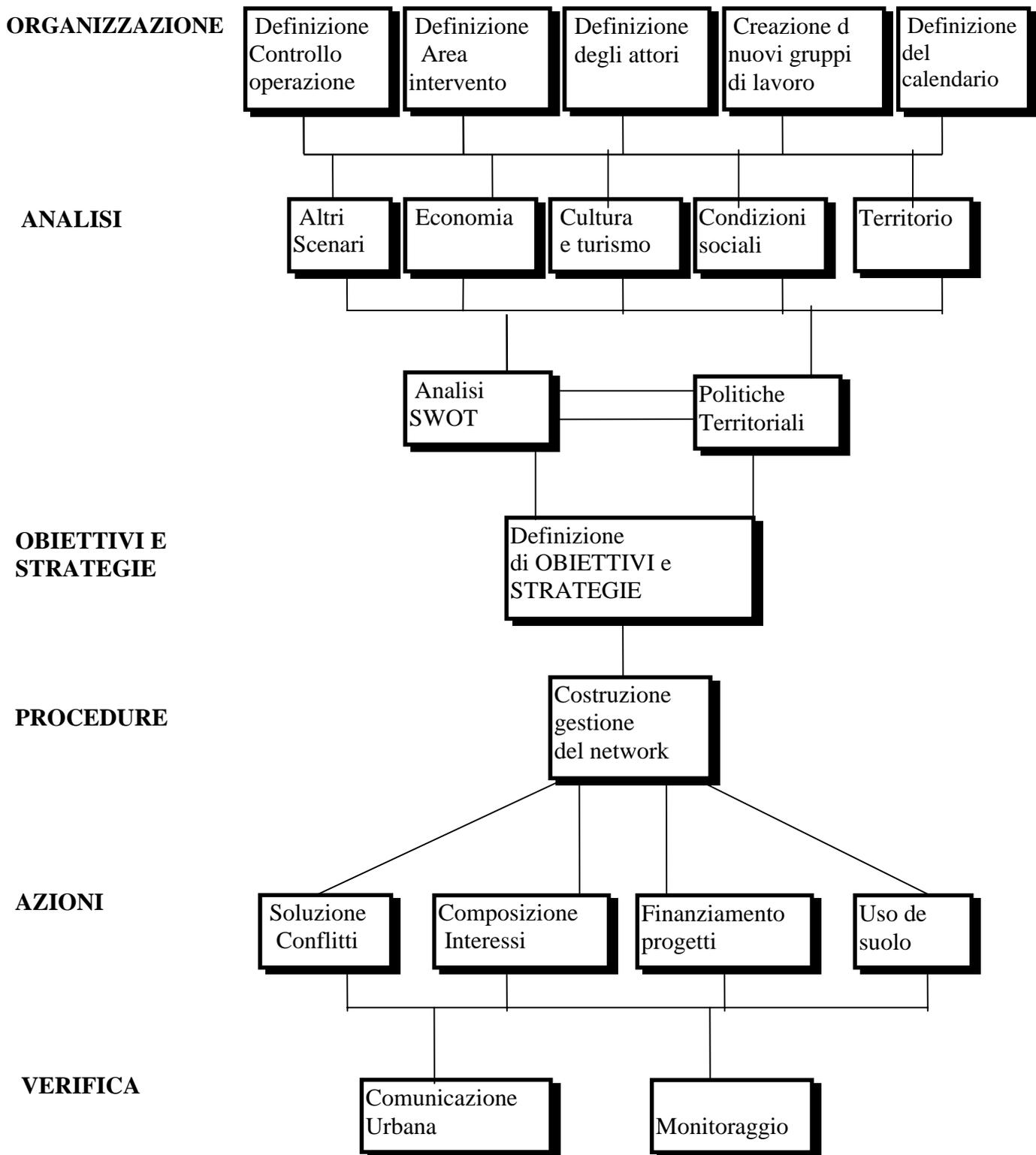
La natura stessa del piano di mobilitazione, di offerta di partenariato, di luogo di dialogo, è funzionale alla risoluzione di questi.

Un ruolo importante di risoluzione dei conflitti è assegnato alle **strategie di comunicazione e di monitoraggio** dei contenuti e dei risultati del piano.

Le strategie comunicative rivestono un ruolo rilevante nel processo strategico. Un programma di comunicazione consiste nella definizione di un ruolo per la città e della conseguente identità da promuovere attraverso strumenti pubblicitari.

Questi consentono di armonizzare l'immagine della città e la sua identità. Naturalmente le azioni promozionali di un'area possono essere rivolte a vari livelli, quello locale, quello nazionale fino ad arrivare a quello internazionale.

L'azione di monitoraggio, fornisce la possibilità di giungere e valutazioni formali, specialmente di efficienza del processo, prevedendo un'eventuale ripresa o correzione del piano.

MODELLO RETICOLARE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA

4 I Piani strategici di Glasgow

4.1 Progetto Gear (*Glasgow Eastern Renewal Project*)

Definizione del controllo dell'operazione

Project network, sorto per l'operazione in questione, rappresenta una rete temporanea, con basso grado di interazione.

Definizione dell'area

L'area di intervento è un quartiere circoscritto della città, l'East-End di Glasgow, un'area dall'estensione di 1.600 ettari edificati all'interno dell'*inner city*, pari all'8 per cento del territorio distrettuale, con una popolazione di 45.000 abitanti.

Definizione degli attori

Promotore: Governo centrale tramite lo Scottish Office

Organismi istituzionali: Amministrazione distrettuale (Gdc)
Amministrazione regionale (Src)

Agenzie governative: Scottish Special Housing Association (Ssha);
Housing Corporation (Hc);
Scottish Development Agency (Sda);
Manpower Service Commission;
Greater Glasgow Health Board

Alcuni *developers* privati

Definizione del calendario

Inizio progetto 1976, fine 1982

Analisi effettuate

Analisi economica, sulle condizioni sociali e sul territorio.

A queste analisi è seguita un'analisi Swot sui punti di forza e debolezza del quartiere nei tre settori.

Strategie

Le strategie definite per ovviare ai problemi messi in evidenza sono state sia "curative", cioè volte a dare una risposta alle carenze esistenti e sia "preventive", volte cioè ad indirizzare lo sviluppo.

I campi di intervento principali sono stati lo *housing*, il rilancio delle attività produttive e la riqualificazione ambientale.

Lo *housing* ha riguardato la costruzione di nuova edilizia pubblica e la ristrutturazione e l'ammodernamento dell'esistente nel quartiere.

Per il rilancio delle attività produttive si è puntato sulla diffusione di piccole aziende, mediante la dotazione dell'area di spazi produttivi idonei, creazione di edifici industriali di avanzata tecnologia, da cedere a privati o a cooperative.

Costruzione del network

Il progetto, coordinato dalla Sda sia per la messa a punto progettuale che per la fase attuativa, non ha comportato un budget unitario, né il conferimento a questa agenzia di poteri particolari. Ogni organismo ha conservato la responsabilità di bilancio dei capitali impiegati nell'iniziativa, nonché le proprie prerogative e competenze nell'area, rinunciando però di fatto a ogni potere decisionale in favore della Sda.

L'azione di quest'ultima è stata legittimata dal continuo coinvolgimento delle comunità locali, molto determinate ad intervenire in ogni fase del progetto.

In casi specifici, di particolare rilievo sono state create delle *partnerships* vere e proprie, con Gdc e Sda in ruolo di compartecipanti all'investimento dei privati.

Finanziamento

Le risorse impiegate nel progetto sono di provenienza pubblica e privata. La contribuzione pubblica è stata di circa 315 milioni di sterline, il contributo privato è stato di 185 milioni di sterline.

Lo housing ha assorbito risorse per 200 milioni di sterline, le attività produttive 30 milioni, la riqualificazione ambientale circa 33 milioni, un investimento di 50 milioni di sterline hanno comportato le infrastrutture di trasporto, i servizi sociali e l'organizzazione e la gestione del progetto.

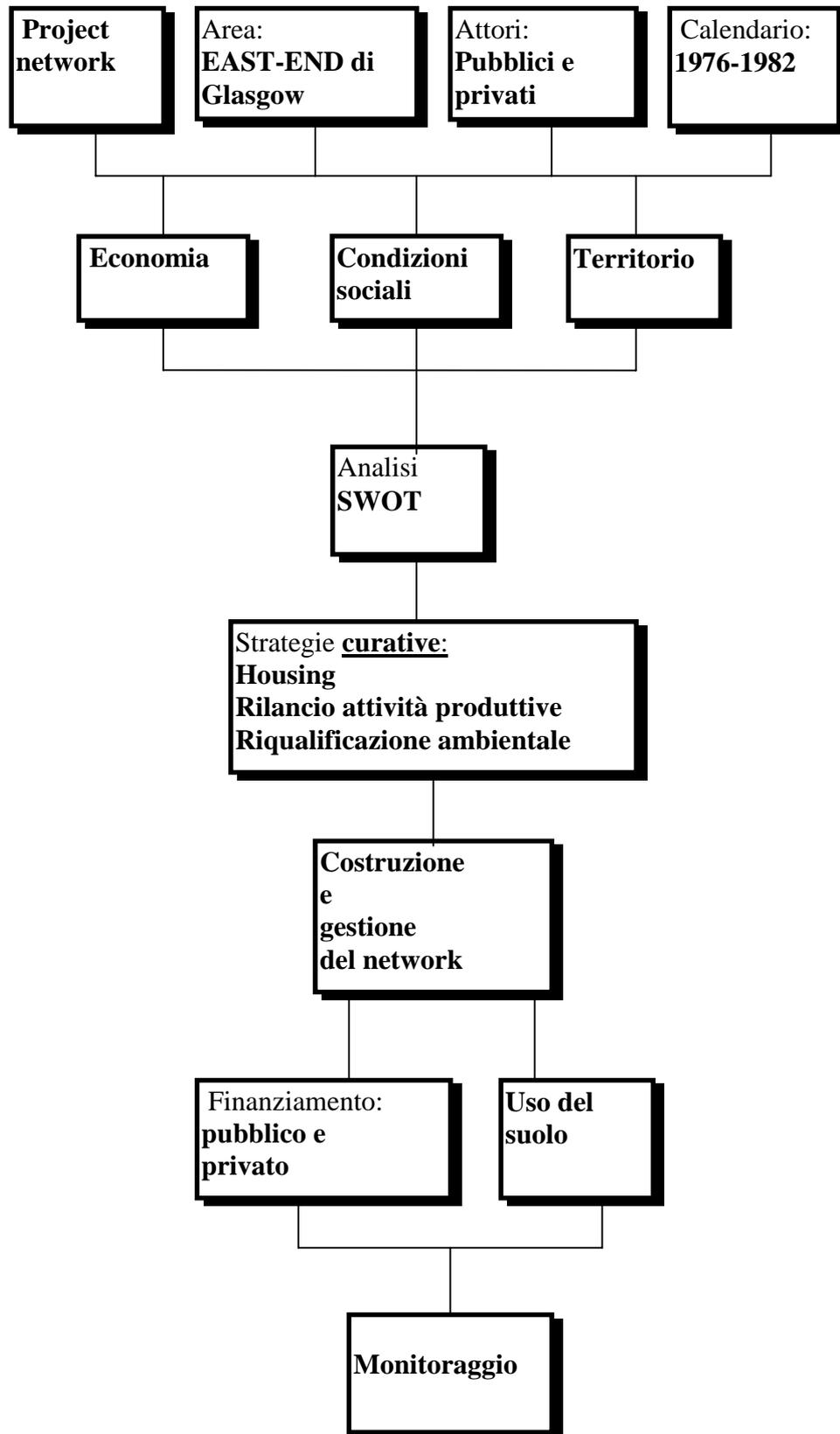
Uso del suolo

La riqualificazione ambientale è stata parte fondamentale del progetto, sono state attuate opere di bonifica, piantumazione, pulitura delle facciate, rivalorizzazione di architetture minori.

Monitoraggio

Il progetto ha riscosso un largo successo per quel che riguarda la riqualificazione ambientale e lo *housing*, queste iniziative hanno ridato fiducia e senso di appartenenza alle comunità locali, rilanciando l'immagine dell'area. La qualità di vita degli abitanti è migliorata, con ricadute in termini di attrazione di nuova popolazione.

Il rilancio economico dell'area non ha riscosso lo stesso successo, anche se qualche debole miglioramento si è notato nell'aumento delle potenzialità economiche dell'area.

**PIANO STRATEGICO DI GLASGOW
IL PROGETTO GEAR**

4.2 Il II piano strategico di Glasgow

Definizione del controllo dell'operazione

Project Network: sorto per l'operazione in questione, rappresenta una rete temporanea con basso grado di interazione.

Definizione dell'area

L'area di intervento è esclusivamente il quartiere centrale.

Definizione degli attori

Promotore: Governo Centrale

Organismi Istituzionali: Amministrazione distrettuale (Gdc)

Amministrazione regionale (Src)

Sindaco

Agenzie Governative: Scottish Development Agency (Sda)

Manpower Service Commission

Developers privati

Il coordinamento dell'intera operazione è affidato alla Sda.

Definizione del calendario

Il progetto ha avuto inizio nel 1982 per terminare nel 1985.

Analisi effettuate

Sono state effettuate dettagliate analisi economiche, corredate da approfonditi studi di fattibilità per valutare la possibilità reale di riconvertire in abitazioni alcuni fabbricati della Merchant City.

Le analisi economiche sono state affiancate da indagini sul territorio e sulle politiche Territoriali inerenti l'area in questione. A questa analisi è seguita un'analisi Swot.

Strategie

Le strategie messe a punto per avviare il progetto sono state "curative" e "preventive", per fornire una risposta ai problemi esistenti e per indirizzare lo sviluppo.

A tal fine è stato preventivato un supporto diretto alle attività produttive (industria, edilizia e terziario avanzato).

Un altro campo di intervento è stato la riqualificazione dell'immagine della città mediante nuovi interventi di prestigio (Burrell Museum, Scottish Exhibition and Conference Centre) e la programmazione di fiere e mostre.

Il punto di forza di questo progetto è stato il recupero del quartiere medioevale di "Merchant City".

Costruzione del *network*

Il progetto, anche in questo caso, è stato coordinato dalla Sda. Un ruolo di primo piano è stato assunto dalle agenzie Gdc e alla Src. La prima è stata fautrice del recupero del "Merchant City" e in casi specifici è riuscita a creare delle *partnerships* vere e proprie tra privati.

Il sindaco della città, Lord Provost ha condotto in prima persona la campagna promozionale di Glasgow in Gran Bretagna e all'estero.

Finanziamenti

Per quel che riguarda il recupero di Merchant City" i fondi sono risultati provenienti quasi esclusivamente da privati. Il compito del pubblico è stato di avviare il processo di trasformazione, che una volta iniziato è passato ai privati.

Il costo totale dell'intervento è stato di 22,5 milioni di sterline, di cui circa 7 di provenienza pubblica.

Per quel che riguarda la promozione della città e il supporto alle attività produttive i fondi hanno avuto quasi esclusivamente provenienza pubblica.

Uso del suolo

La riqualificazione ambientale ha riguardato l'intera area centrale e non solo il Merchant City. Pulitura delle facciate, opere di piantumazione, rivalorizzazione di luoghi di interesse storico hanno costituito punti di forza della promozione della città.

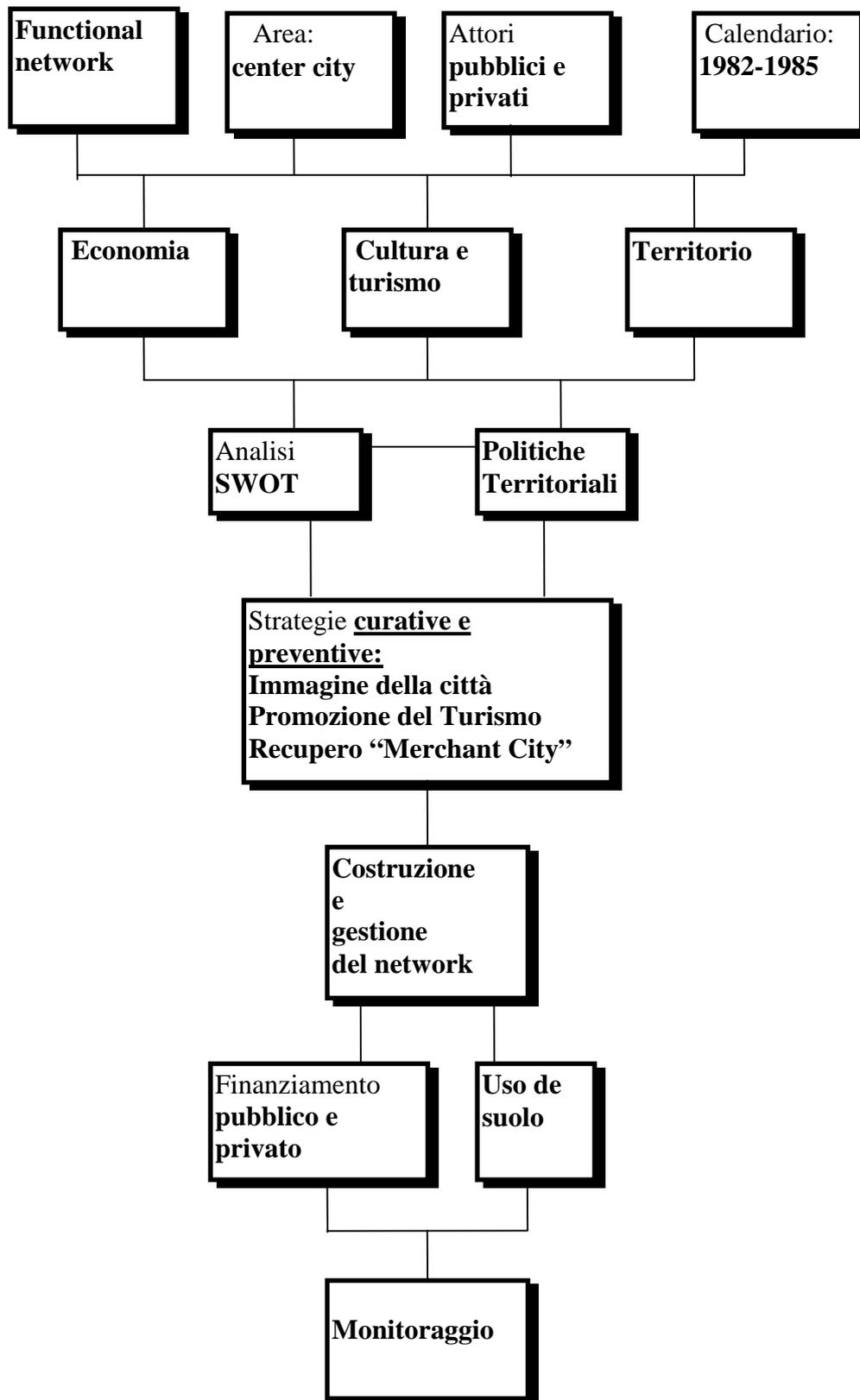
Monitoraggio

L'operazione attuata in Merchant City è stata estremamente positiva, nel quartiere gli abitanti e le attività sono aumentati e l'area può dirsi decisamente riqualificata.

Il livello degli interventi edilizi è elevato e si è preservata l'unità del tessuto urbano da un punto di vista morfologico ed ambientale.

La riqualificazione della città ha ottenuto un discreto successo, Glasgow non è più associata nell'immaginario collettivo a violenza, sporcizia, miseria e ad altri connotati di forme estreme di declino urbano, ma comincia a divenire meta turistica, centro culturale, visto il valore e il prestigio del suo patrimonio artistico ed architettonico.

La parte del progetto che ha ottenuto i migliori risultati è quella riguardante gli investimenti per il rilancio delle attività produttive nel centro, i cui effetti sull'economia sono ancora scarsi.

IL II PIANO STRATEGICO DI GLASGOW

4.3 Il III Piano strategico di Glasgow

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area presa in esame è il City Centre, il progetto viene infatti definito "strategia dell'implosione".

Definizione degli attori

Promotore: Governo Centrale

Organismi Istituzionali: Amministrazione distrettuale (Gdc)
Amministrazione regionale (Src)
Sindaco

Agenzie Governative: Scottish Development Agency (Sda)
Service Commission

Developers privati

Il coordinamento dell'operazione è affidato ad un nuovo ente, Glasgow Action.

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Viene istituita Glasgow Action, *partnership* pubblico-privata per condurre e gestire il progetto. Alla direzione di Glasgow Action è chiamato un noto imprenditore locale, affiancato da un consiglio di 12 membri (10 di provenienza privata e 2 di provenienza pubblica).

Definizione del calendario

Il progetto ha avuto inizio nel 1985 per terminare nel 1990.

Analisi effettuate

In questo piano strategico viene effettuato un ampio e dettagliato studio, elaborato da un gruppo di esperti, sul potenziale di sviluppo dell'area centrale e sulle politiche da adottare per un suo appropriato utilizzo.

Sono state sviluppate ricerche di mercato sulla domanda immobiliare e sono stati predisposti studi di fattibilità per le azioni previste.

Strategie

Le strategie messe a punto per avviare il progetto hanno riguardato la struttura urbanistica del City Centre che è stata prevista di immediata percezione nelle sue componenti, in grado di dare alla città un'identità nuova, ma al tempo stesso in continuità con il suo passato storico.

Per rivitalizzare il centro si è cercato di attrarvi sedi di grandi società e attività di terziario avanzato, potenziando le attività di servizio.

Un altro passo della strategia è la creazione di un'industria turistica, attraverso il miglioramento dell'immagine della città e tramite un'esigua campagna pubblicitaria.

Il piano ha inoltre riguardato la "String of Pearls", una sommatoria di iniziative puntuali di elevata qualità formale, tra loro interconnesse da un percorso continuo, ma autonome nei tempi e nei modi di attuazione.

Costruzione e gestione del *Network*

L'intero programma si basa su una forte *leadership* con il settore privato. Per ogni singolo intervento sono state create le necessarie relazioni tra i diversi attori operanti nel processo.

Soluzione conflitti

Durante il processo si sono verificati conflitti che hanno necessitato della mediazione tra *developers* ed istituzioni finanziarie. Sono stati necessari altri interventi della Src e della Gdc per la risoluzione di conflitti relativi ai regolamenti urbanistici.

Finanziamento progetto

Il capitale complessivo per l'operazione è stato di circa 835 milioni di sterline di cui:

513 per terziario e secondario (edilizia e incentivi)

107 per residenze

22 per interventi produttivi

193 per attrezzature pubbliche, musei e attrattive turistiche.

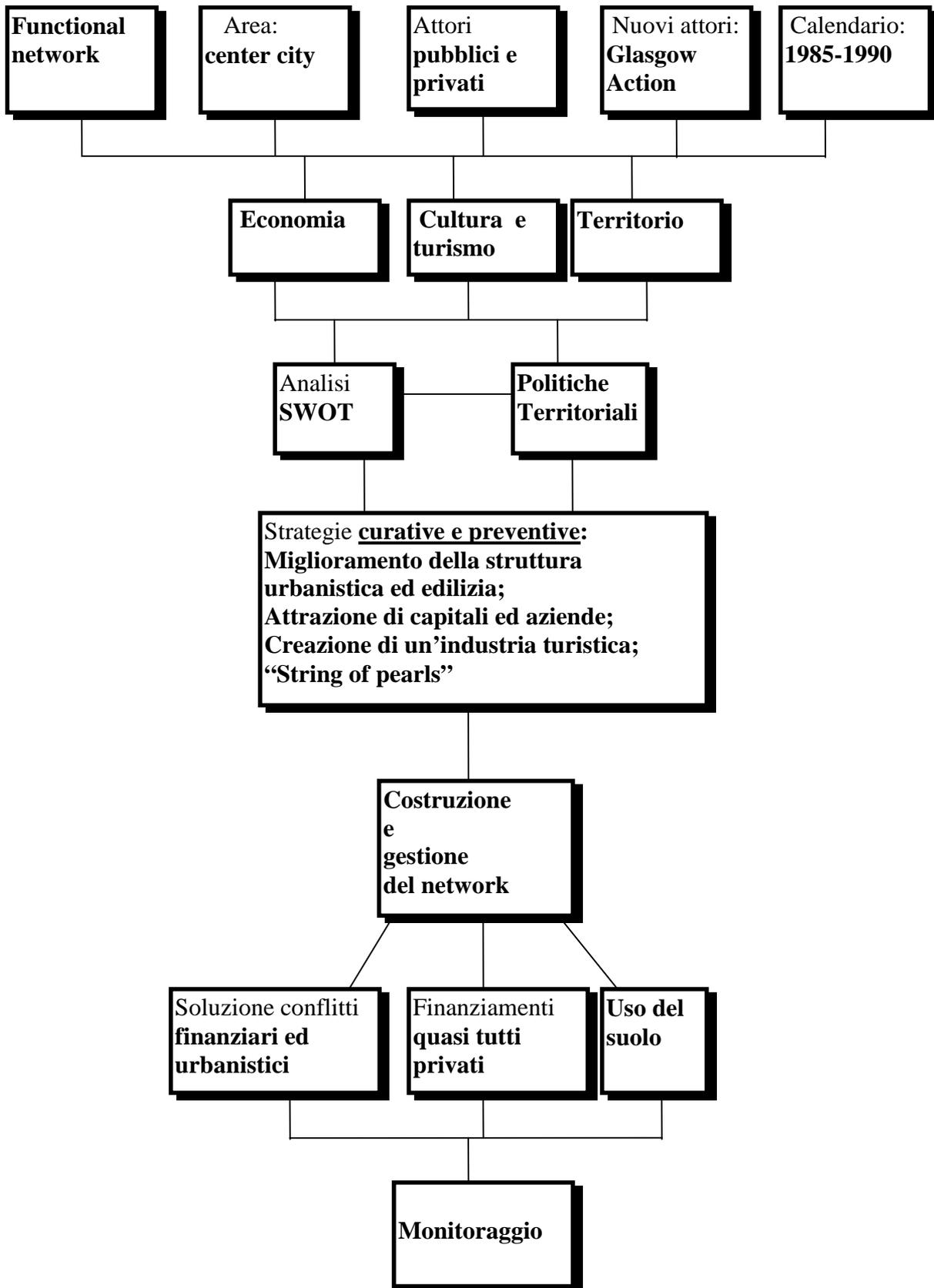
La maggior parte dei fondi sono stati di provenienza privata.

Uso del suolo

Riorganizzazione del City Centre, potenziamento dei servizi della zona, costruzione di luoghi di rappresentanza per la città.

Monitoraggio

Il piano si è dimostrato finanziariamente praticabile, inoltre gli effetti immediati sul piano urbanistico e sulla trasformazione fisica della città hanno provocato il coinvolgimento e suscitato il favore della cittadinanza, decretando il successo della strategia.

IL III PIANO STRATEGICO DI GLASGOW

4.4 Il IV Piano strategico di Glasgow

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area presa in esame è costituita dall'intero territorio cittadino e dall'area metropolitana.

Definizione degli attori

Promotore: City Council

Organismi Istituzionali: Amministrazione distrettuale (Gdc)
 Amministrazione regionale (Src)
 Camera di Commercio
 Università e settori della formazione e dell'educazione

Agenzie Governative: Scottish Development Agency (Sda)
 Manpower Service Commission
 Scottish Homes
 Compagnie per lo sviluppo economico
 Strathclyde European Partnership
 Glasgow Action

Developers privati

Gruppi di volontariato

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Per lo sviluppo di questo piano sorgono numerosi nuovi organismi, tra i quali: l'Agenzia per lo sviluppo del Turismo; Glasgow Business Partnership, un'agenzia governativa che si occupa della ricerca di nuove imprese disposte ad insediarsi nell'area; Glasgow Business Location Service, che segue le imprese estere nella localizzazione e nei rapporti con le istituzioni; Glasgow Works, sorta per fornire supporto alle fasce deboli della popolazione nella ricerca di un lavoro; Ethnic Minority Enterprise Centre, che segue l'inserimento delle minoranze nella società.

Definizione del calendario

Il progetto ha avuto inizio nel 1992 e si prevede il suo termine nel 1998.

In questo piano, diversamente dagli altri, vengono definiti in modo puntuale i tempi di tutti gli interventi programmati.

Analisi effettuate

Per produrre questo piano sono state fatte analisi molto accurate e approfondite nel settore economico, territoriale, culturale e sociale. Per attuare queste analisi è stata contattata l'università di Glasgow che ha prodotto un documento sulle condizioni della città nei vari campi.

A queste analisi sono seguite un'analisi Swot e un'analisi delle Politiche Territoriali molto approfondite.

Strategie

Le strategie messe a punto per avviare il progetto hanno riguardato la rivitalizzazione dell'economia cittadina mediante il rilancio del settore manifatturiero, il sostegno alle piccole imprese e l'attrazione di imprese e capitali esteri; il supporto sociale, prevedendo l'integrazione razziale, riqualificando i quartieri degradati, aumentando la qualità della vita dei cittadini, incentivando la qualità dei servizi; la promozione turistica e culturale dell'area, a questo scopo fondamentale è stata la proclamazione di Glasgow a città europea della cultura accompagnata dall'internazionalizzazione di musei, gallerie, festival; la riqualificazione ambientale.

Costruzione e gestione del *Network*

Gli attori che hanno partecipato al piano sono stati numerosi. Il progetto ha visto la formazione non solo di *partnership* pubblico-privato ma ha inoltre favorito numerosi accordi tra privati e tra enti pubblici

Per ogni obiettivo della strategia sono stati definiti degli organismi coordinatori, in modo da costituire una divisione delle competenze a cascata, e in modo che ogni nuovo attore avesse un punto di riferimento per ogni settore.

Soluzione dei conflitti

I conflitti sono stati innumerevoli, soprattutto dovuti a motivi finanziari ed urbanistici. Per la risoluzione di questi si è spesso fatto ricorso a sedute di *brain storming* a cui potessero partecipare non solo gli organismi istituzionali ma tutte le parti coinvolte.

Finanziamento del progetto

Seguendo l'impostazione del piano precedente si è cercato di far in modo che gran parte dei fondi necessari alla realizzazione del progetto provenissero da privati.

E' stato redatto un preventivo generale indicativo fino alla fine del 1998, definendo le spese previste per ogni singolo anno.

Uso del suolo

Le politiche di uso del suolo non hanno interessato soltanto la città, ma l'intera area metropolitana. Ampie zone limitrofe di Glasgow sono state riorganizzate e potenziate di servizi e collegamenti.

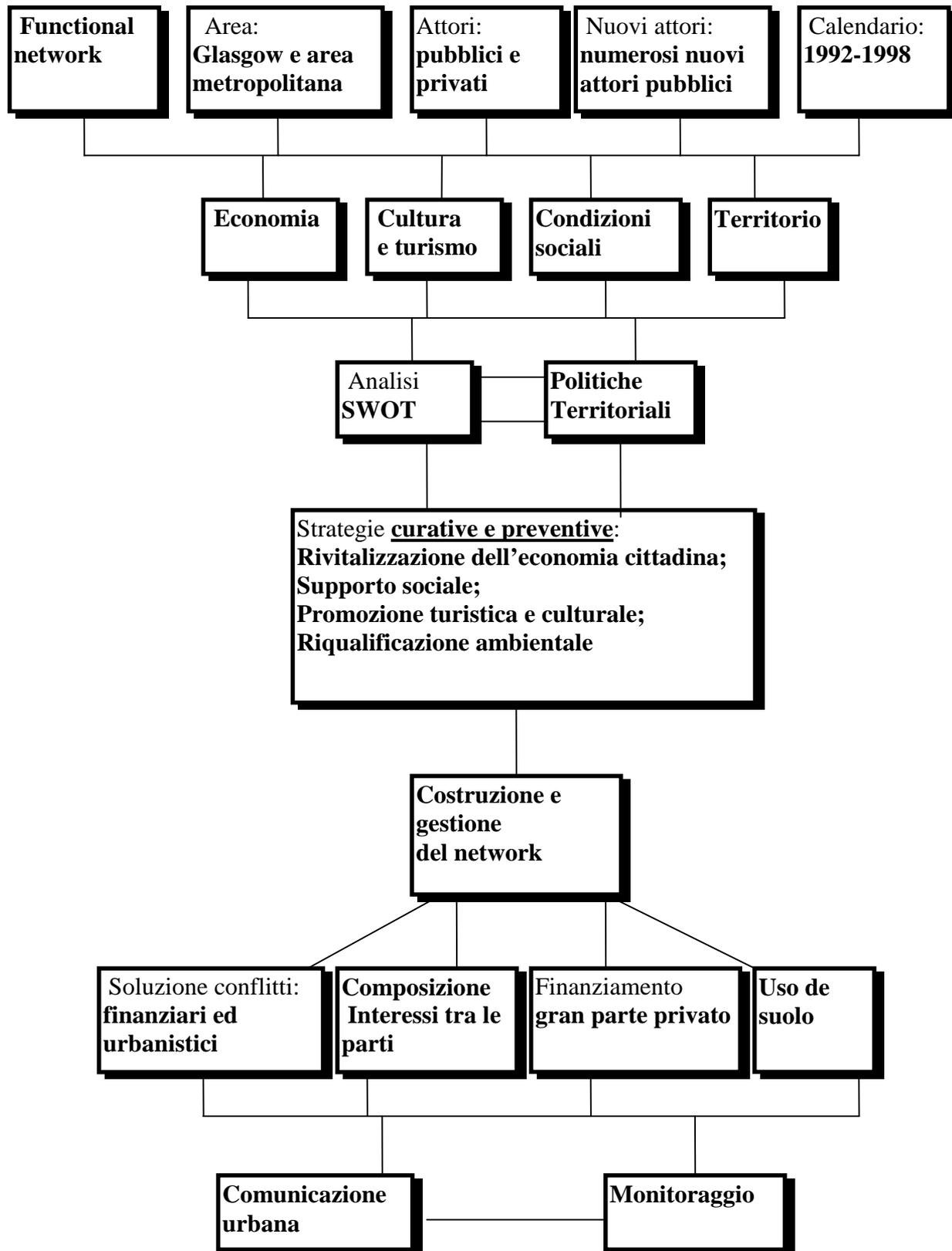
Comunicazione urbana

Il progetto è stato largamente pubblicizzato a livello locale prevedendo l'informazione e la partecipazione dei cittadini a tutte le attività intraprese. Il progetto è stato reso noto sia a livello nazionale che internazionale, riuscendo a rivoluzionare l'immagine di Glasgow nel mondo. Tanto che il motto "*Glasgow's miles better*" non è diventato famoso soltanto nel Regno Unito.

Monitoraggio

L'azione di verifica è tuttora in corso, ma ottimi risultati si sono già riscontrati nella promozione turistica e culturale dell'area, nell'attrazione di numerose imprese estere; nel sostegno alle piccole imprese.

IL IV PIANO STRATEGICO DI GLASGOW



5 Il piano strategico di Lione

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area di intervento è composta dalla città e dall'area metropolitana.

Definizione degli attori

Promotore: Sindaco Collomb e il suo successore Noir

Organismi Istituzionali: Regione
Dipartimento
Prefetto
Courly (Comunità Urbana di Lione)
Camera di Commercio

Agenzie governative: Agurco (Agenzia di Urbanistica della Comunità urbana di Lione)
Sepal (Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lionnaise)

Associazione degli industriali lionnesi

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Per lo sviluppo del piano sorgono due nuovi organismi, il Consiglio internazionale per lo sviluppo, di cui fanno parte i sindaci di Saint Etienne e Ginevra, il cui obiettivo è di fornire una rete concertativa che connetta più poli; e l'Aderly, l'agenzia per la promozione dello sviluppo della regione.

Definizione del calendario

Non è possibile fornire una data specifica di inizio del processo, non essendo questo un piano strategico vero e proprio bensì un insieme di politiche strategiche; si può considerare, però che questo insieme di politiche abbia avuto inizio con gli anni '80 e stia durando tuttora.

Analisi effettuate

L'Agurco ha prodotto studi e documenti di piano riguardanti l'intera regione urbana di Lione. L'agenzia per effettuare queste approfondite analisi ha potuto disporre di un organico di 66 persone con diverse specializzazioni disciplinari (architetti, urbanisti, economisti, sociologi, giuristi, geografi).

Strategie

L'obiettivo delle politiche è di produrre uno spazio urbano a dimensione europea, in grado di porsi in concorrenza con le altre città europee non capitali per la localizzazione di attività industriali e terziarie di rango avanzato. Questo obiettivo e le strategie da adottare per raggiungerlo sono contenute in un forte documento programmatico, "Lione 2010".

Per raggiungere questo obiettivo si identificano i seguenti ambiti prioritari:

- trasformare la città in un polo tecnico-scientifico, tecnopoli high tech, centro di servizi avanzati nel campo dell'informazione, di ricerca, di sistemi di telecomunicazioni, in cui le sinergie tra insegnamento superiore e ricerca avanzata incentivino lo sviluppo delle imprese più innovative.
- estendere e migliorare il sistema dei trasporti urbani e i collegamenti regionali, nazionali ed internazionali, per cui si prevede il completamento della rete autostradale attorno a Lione, il collegamento TGV e lo sviluppo dell'aeroporto di Satolas.
- sviluppare l'attrattività residenziale, attraverso nuove iniziative di edilizia sovvenzionata e il miglioramento di spazi di svago e tempo libero.

- valorizzare le potenzialità turistiche e le strutture ricettive di rango internazionale, potenziando i musei e curando maggiormente il patrimonio culturale.
- sviluppare una politica ambientale, valorizzando la cintura verde ed agricola per attività sportive, di svago e tempo libero.

Costruzione e gestione del *Network*

Il *network* costituito per attuare questa politica si è dimostrato estremamente complesso e ben organizzato. Un recente studio ha censito 30 organismi (società di economia mista, associazioni, "sindacati") oltre a quelli istituzionali già citati che partecipano alle decisioni importanti sull'avvenire dell'agglomerazione.

Soluzione dei conflitti

I conflitti sorti hanno riguardato principalmente il reperimento dei finanziamenti e la gestione del *network* così vasto ed articolato.

Finanziamento del progetto

Il problema del finanziamento del progetto è uno degli aspetti presi in esame nella redazione del piano. Il finanziamento è stato per i primi anni in gran parte pubblico, con lo sviluppo delle attività e il verificarsi delle previsioni auspicate in progetto, il reperimento dei fondi privati è diventato sempre più frequente.

Uso del suolo

La definizione dell'uso del suolo ha riguardato l'intera area metropolitana, utilizzando i "piani d'occupazione dei suoli" (POS), strumenti di pianificazione a piccola scala territoriale.

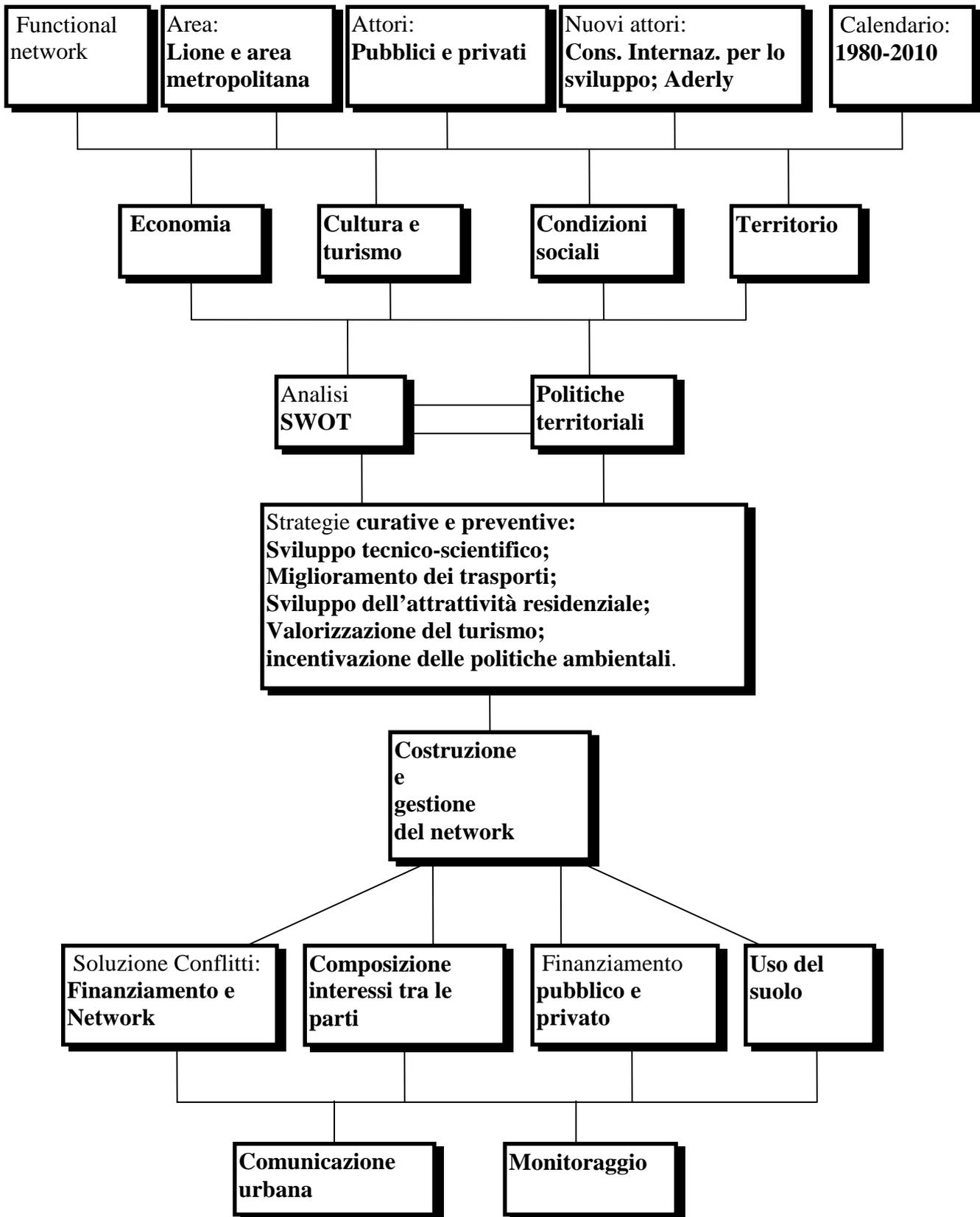
Monitoraggio

Numerosi elementi provano il successo del piano strategico di Lione:

L'incremento della popolazione sia a livello di agglomerazione che a livello intrametropolitano; il forte miglioramento del settore produttivo in cui la diversificazione della base economica ha fatto registrare negli ultimi anni un saldo sempre positivo; l'integrazione dell'economia lionese nei mercati nazionali e mondiali, grazie alla localizzazione di numerose filiali di imprese estere; il ruolo assunto nella ricerca universitaria e privata; lo sviluppo del sistema ospedaliero e sanitario che la rende seconda solo a Parigi.

L'immagine culturale e turistica della città, nonostante presenti ancora un ruolo marginale, richiede ancora di essere sviluppata, specialmente nei riguardi dell'estero.

IL PIANO STRATEGICO DI LIONE



6 Il piano strategico Fancoforte

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area di intervento è costituita dalla città di Francoforte e dalla regione Rhein-Main, un'area metropolitana policentrica a strutturazione matura dal punto di vista dei mercati dell'occupazione e dell'abitazione. La superficie complessiva è superiore ai 5000 Km², con un numero di abitanti di circa 3,1 milioni.

Definizione degli attori

Promotore: Sindaco Walter Wallmann

Organismi Istituzionali: Bund, livello di governo federale
Lander, livello di governo Statale
Comune
Circondario
Assessorati

Developers privati, costituiti principalmente da banche ed industriali

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Agenzia per la promozione economica, ente formato a progetto iniziato, quando l'organizzazione e la gestione del *network* necessitavano di un organismo preposto a questo scopo.

Definizione del calendario

L'inizio di questo tipo di pianificazione si può ricondurre all'elezione del sindaco Wallmann nel 1977, la fine del programma è segnata dall'inizio degli anni '90.

Analisi effettuate

Il Comune ha commissionato nel 1980 lo studio Speer, un'analisi economica, territoriale e sociale approfondita, che presenta un quadro organico di tutti i progetti intrapresi fino al 1980. Questa analisi rappresenta un momento di proiezione unitaria degli interventi già attuati.

Strategie

L'obiettivo del piano è di "creare le condizioni della produzione" attraverso misure volte a migliorare i servizi cittadini, i trasporti, le attività legate al turismo, la finanza.

L'impegno è quindi rivolto a rendere Francoforte il luogo ideale per la localizzazione di sedi centrali di imprese e attività di servizi, grazie ad una struttura policentrica, un'infrastruttura altamente sviluppata, un'elevata e differenziata qualificazione degli occupati.

Francoforte piazza finanziaria dell'Europa Continentale, attuando la riorganizzazione complessiva della Borsa, comprendente interventi fisici alla sede, nuove regole di funzionamento, nuovi sistemi di comunicazione.

Francoforte luogo turistico e culturale, grazie allo sviluppo della Fiera e al suo "piano struttura", programma integrato di interventi di *marketing*, realizzazioni edilizie e azioni finalizzate ad assicurare una maggiore competitività; e grazie al piano "Riva dei Musei", che prevede la localizzazione di molti nuovi musei sulla riva del Meno e sul quartiere Romenberg.

Francoforte città dalle moderne ed efficienti infrastrutture pubbliche, grazie a cospicui interventi per i trasporti cittadini, l'aeroporto, i nodi autostradali, il sistema ferroviario e vie d'acqua.

Francoforte città ecologica, tramite la modernizzazione ecologica di infrastrutture, imprese e servizi.

Costruzione e gestione del *Network*

La formazione delle politiche è stata effettuata a livello centrale, mentre la loro attuazione è stata demandata ai Lander e al Comune.

E' stata inoltre formata una rete di società a controllo pubblico ma funzionanti secondo il diritto privato, sperimentate in anticipo singolarmente in settori quali le agevolazioni alle imprese e ai servizi borsistici. Non è chiaro come sia stato applicato questo concetto a settori per i quali non è applicabile un rientro finanziario.

Soluzione dei conflitti

Nell'applicazione del piano si sono presentati problemi organizzativi in senso stretto dovuti alla scarsa comunicazione tra strutture amministrative. L'amministrazione si è trovata da un lato a dover garantire la dotazione e il funzionamento necessari all'organizzazione dei fattori di produzione, dall'altro a dover dosare attentamente, senza confliggere troppo con gli interessi in gioco, le opportunità per l'insediamento di nuove attività.

Finanziamento del progetto

Il finanziamento del progetto è stato in gran parte privato, soprattutto dopo i primi anni. Gran parte dei finanziamenti privati è stato di provenienza di grandi istituti di credito e banche, direttamente interessati allo sviluppo economico e finanziario della città.

Il *budget* per il piano previsto da Bund e Lander è stato di 3430 milioni di marchi tedeschi dal 1980 al 1990. Le categorie più significative in termini di spesa risultano, in ordine decrescente, le seguenti: "politiche dei trasporti", "politiche sociali", "politiche culturali", "politiche economiche", "politiche ambientali" e "politiche per il trasporto locale".

Uso del suolo

Uno dei punti di forza del piano è stato il potenziamento dei trasporti e un miglior collegamento della città a livello regionale, nazionale ed internazionale attraverso un piano dei trasporti particolarmente dettagliato ed efficiente.

Comunicazione Urbana

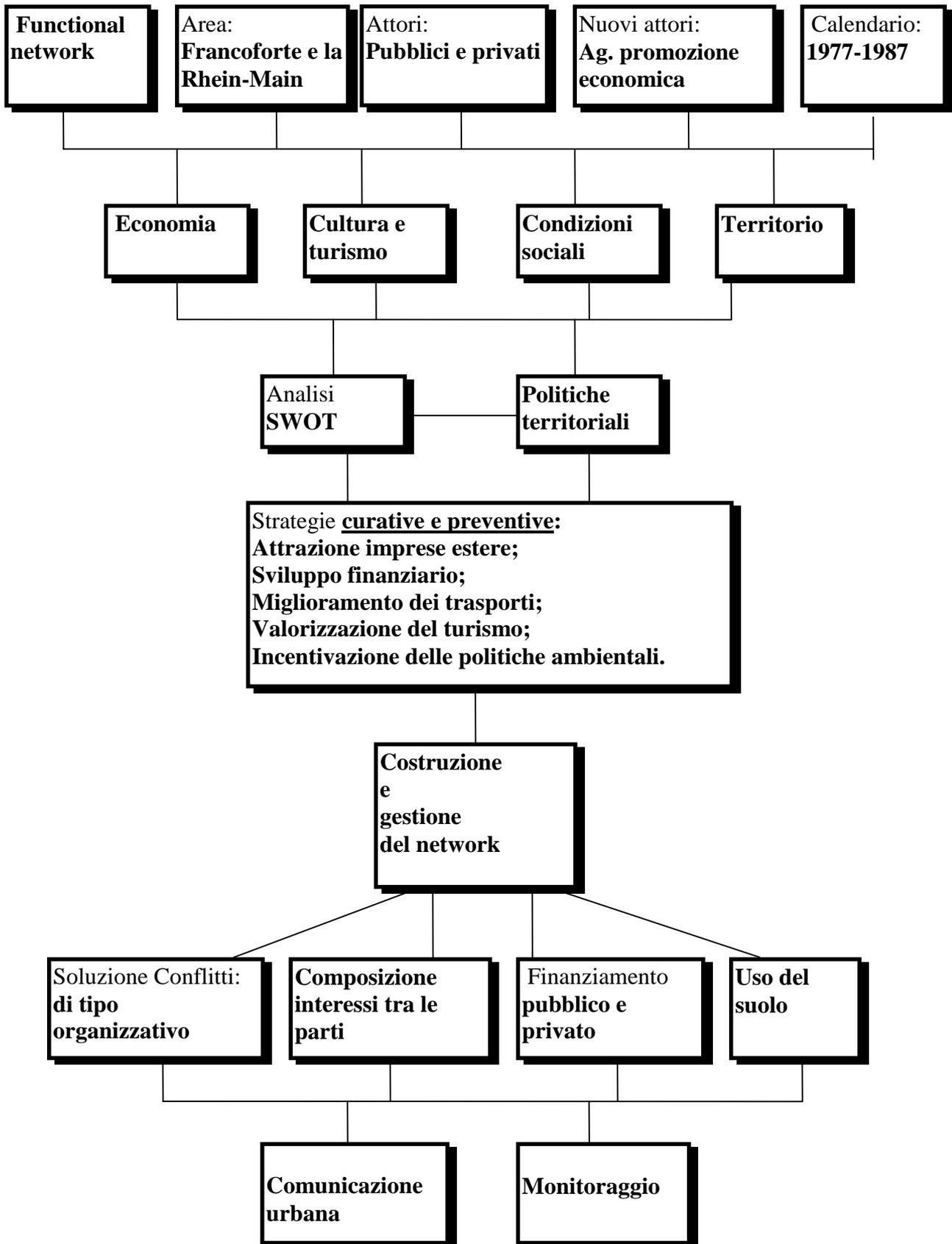
La campagna di comunicazione urbana ha avuto tra i suoi massimi promotori il Sindaco e gli organismi Istituzionali. L'ottima campagna promozionale attuata da Francoforte è stata, infatti, uno dei maggiori stimoli per incentivare la localizzazione di imprese e l'investimento di capitali esteri nella regione.

Monitoraggio

Il successo del piano è indiscusso, Francoforte è diventata la città con la più alta concentrazione di attività imprenditoriali per unità di superficie, ed è la seconda città in Europa per concentrazione di occupati.

La crescente terzializzazione ed internazionalizzazione della città e le attività economiche avanzate in essa allocate hanno incentivato molte imprese estere come Lufthansa, Nestlè, Ibm, Olivetti, Wang, Commodore, e molte altre, ad investire in Francoforte, rendendola una delle prime nella classifica europea per funzioni centrali.

IL PIANO STRATEGICO DI FRANCOFORTE



7 Il Piano strategico di Bilbao

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area di intervento è costituita dalla città di Bilbao e dall'area metropolitana

Definizione degli attori

Promotore: Comune di Bilbao

Organismi Istituzionali: Camera di Commercio
Sociedades Anonimas Gestoras Areas Zonas de Desarrollo (Sagazde)
Associazione industriale e di navigazione di Bilbao
Società per la promozione e riconversione industriale
Centro de Empresas e Innovatiòn de Bizkaia (Beaz)
Incubadora de Empresas de Sndika (Ies)
Organismi privati: Corporazione IBV
Mondragòn Corporatiòn Cooperativa

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Nuovi organi creati appositamente per lo sviluppo del piano sono il Comitato per l'attrazione di progetti per il futuro, ente misto, formato da rappresentanti del settore pubblico e privato; l'Associazione Bilbao Metropoli-30 con il compito di dare apporto logistico e tecnico al Comitato. Per ogni campo specifico del piano è stato inoltre definito un ente coordinatore di tutte le iniziative (Comitato per la coordinazione delle telecomunicazioni, comitato per lo sviluppo turistico, ecc.)

Definizione del calendario

Il piano ha inizio nel 1991 e termine non ancora definito.

Analisi effettuate

Le analisi hanno riguardato la condizione generale dell'area; sono state, quindi, effettuate ricerche sulla situazione economica, sociale, culturale e territoriale dell'area metropolitana.

Tra le analisi effettuate sono state svolte ricerche circa le esperienze di pianificazione strategica già attuate all'estero, in particolare si è fatto riferimento al caso di Pittsburgh. Per lo sviluppo delle strategie più specifiche, si è fatto riferimento a piani che hanno presentato un notevole successo nel settore preso in esame (per le telecomunicazioni, ad esempio, si è analizzato il piano di Colonia).

Strategie

L'obiettivo del piano è di rendere Bilbao una città competitiva a livello europeo, per attuare questo proposito si sono perseguite le seguenti strategie.

Attrazione di imprese estere, mediante l'aumento dell'offerta di suolo urbano di qualità, lo sviluppo dei servizi avanzati, lo sviluppo delle infrastrutture e delle telecomunicazioni

Potenziamento dei trasporti urbani, nazionali e internazionali, attraverso il potenziamento della rete di trasporto pubblico urbano, dell'aeroporto di Sondika e del porto.

Consolidamento della piazza finanziaria, attraverso lo sviluppo dei servizi finanziari avanzati, e il potenziamento della Borsa.

Sviluppo delle attrattive culturali e turistiche, attraverso il potenziamento della Fiera Internazionale delle mostre e il potenziamento delle attrattive turistiche e culturali.

Miglioramento dell'immagine di Bilbao nel mondo attraverso un Piano Globale di Immagine della città, per far conoscere all'estero i vantaggi competitivi della città.

Costruzione e gestione del *Network*

Il *network* è risultato formato da numerosi attori pubblici e privati, la gestione dei rapporti tra i vari attori è stata affidata al Comitato per l'attrazione di nuovi progetti per il futuro, anche se per ogni settore preso in esame è stato designato un coordinatore.

Soluzione dei conflitti

I conflitti generati da questo piano sono stati minimi, le maggiori difficoltà si sono rilevate nel coordinamento tra i settori pubblici e privati.

Finanziamento del progetto

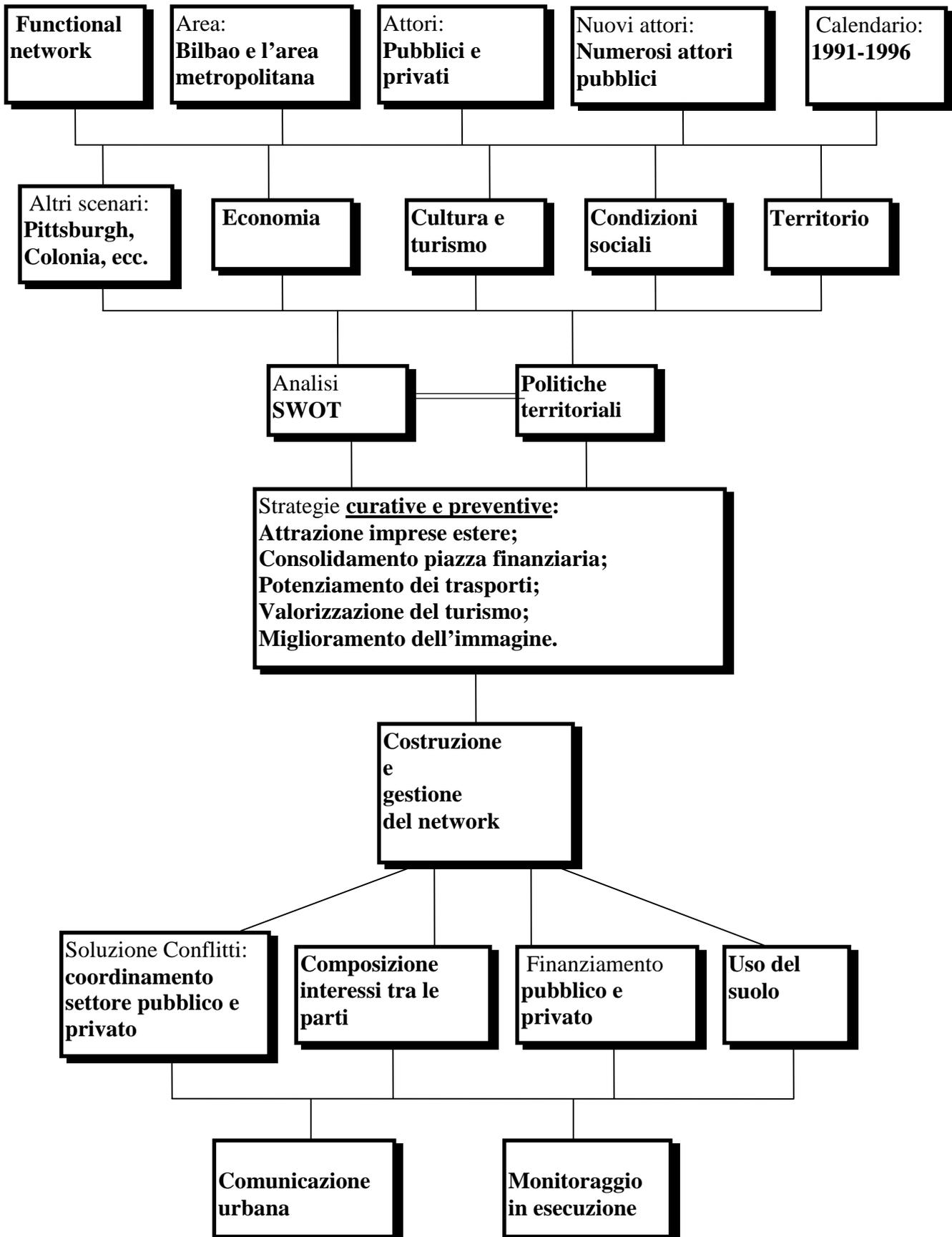
Il finanziamento del progetto è stato sostenuto sia da finanziamenti pubblici che privati. I privati hanno avuto un ruolo preminente nella costruzione delle infrastrutture e nel potenziamento del porto e dell'aeroporto.

Uso del suolo

Uno dei punti di forza del piano è stato il potenziamento dei trasporti e un miglior collegamento della città a livello regionale, nazionale ed internazionale attraverso un piano dei trasporti particolarmente dettagliato ed efficiente.

Monitoraggio

Il monitoraggio è ancora in fase di esecuzione, perché il piano non si può ancora dire ultimato. Del resto i risultati di un piano strategico sono verificabili dopo un certo lasso di tempo.

IL PIANO STRATEGICO DI BILBAO

8 Il I Piano strategico di Barcellona

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area di intervento è costituita dalla città di Barcellona e dall'area metropolitana.

Definizione degli attori

Promotore: Comune di Barcellona
Organismi Istituzionali: Camera di Commercio
Industria e Navigazione di Barcellona
Agenzia di Sviluppo del Lavoro Nazionale
Porto Autonomo
Unione Generale dei lavoratori
Università

Developers privati

Creazione di nuovi organi per lo sviluppo del piano

Per la direzione e la coordinazione del piano è stato istituito un Consiglio Generale, coadiuvato dal un Comitato Esecutivo e da numerose Commissioni Tecniche.

Definizione del calendario

Il piano ha inizio nel 1988 e termine nel 1994.

Analisi effettuate

La fase diagnostica di questo piano è stata estremamente accurata ed approfondita, circa 220 persone hanno partecipato a questa parte del progetto. Le analisi hanno riguardato 22 temi per ognuno dei quali si è definito un coordinatore. A queste ricerche è seguita un'analisi Swot, presentata pubblicamente nel febbraio del 1989.

Strategie

L'obiettivo del piano è di consolidare Barcellona come metropoli europea, centro imprenditoriale della regione in cui si situa, città dalla qualità di vita moderna, socialmente equilibrata e fortemente correlata alla cultura mediterranea; in previsione della candidatura a sede delle Olimpiadi del 1992.

Le strategie per raggiungere questo obiettivo hanno riguardato:

La riduzione degli squilibri sociali mediante l'integrazione delle fasce deboli della popolazione e degli immigrati; la formazione di risorse umane istituendo programmi di preparazione dei giovani; l'istituzione di servizi avanzati alle imprese per la promozione industriale; il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi pubblici; il potenziamento dei fattori d'attrazione culturale, commerciale e turistica.

Costruzione e gestione del Network

La gestione del Network è stata particolarmente impegnativa, considerato il cospicuo numero di attori coinvolti nel Piano. Fondamentale per la riuscita del progetto è stata la definizione precisa del calendario e l'organizzazione di numerosi incontri tra i coordinatori di ogni settore del progetto.

Soluzione dei conflitti

L'impostazione di un network altamente organizzato ha reso i conflitti minimi e facilmente risolvibili.

Finanziamento del progetto

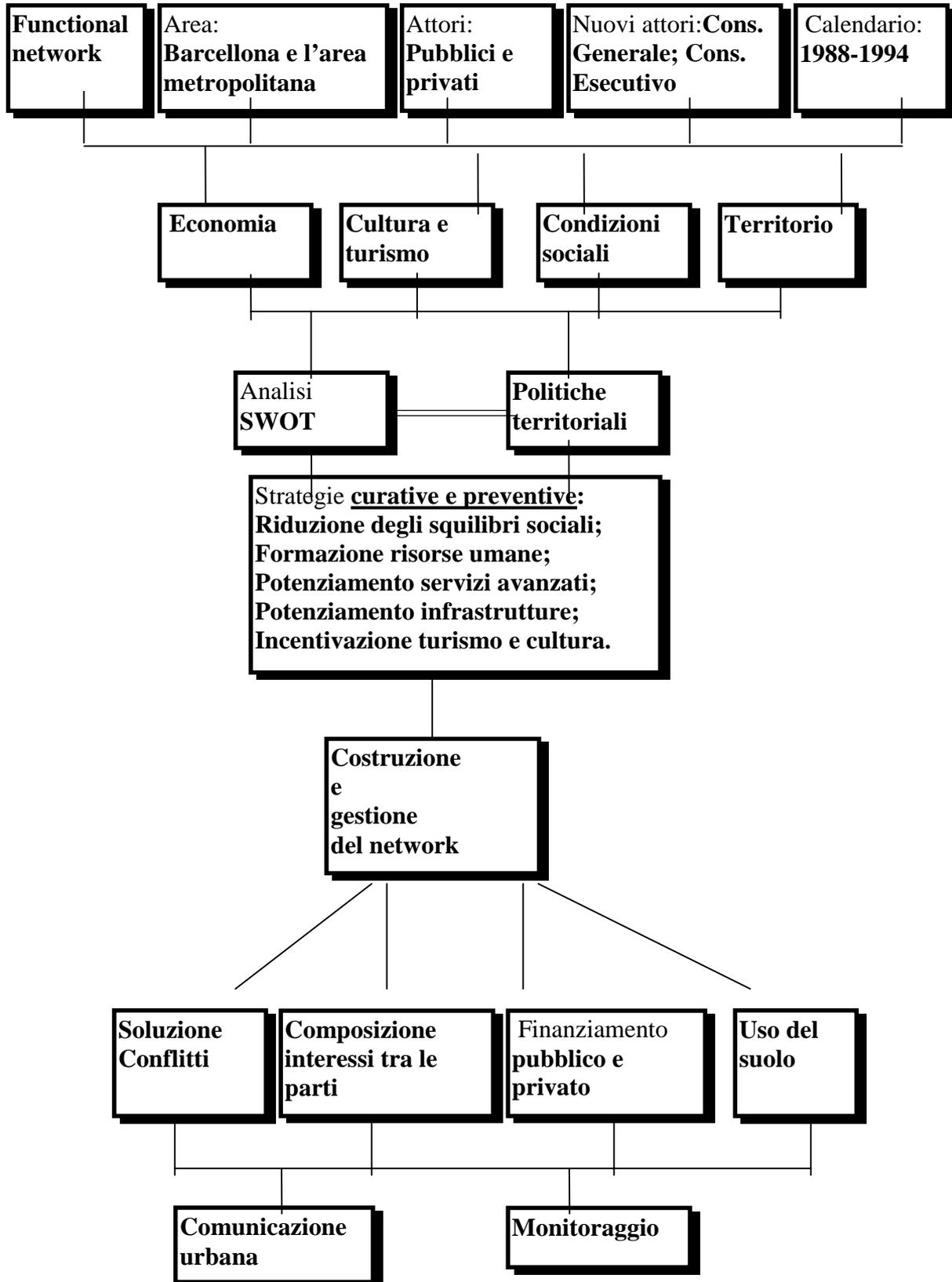
Il finanziamento del progetto è stato sostenuto sia da finanziamenti pubblici che privati; l'apporto privato è stato prevalente per ciò che ha riguardato le infrastrutture per le Olimpiadi.

Comunicazione Urbana

L'attività di supporto e divulgazione del Piano è stata un'esposizione dal titolo "Barcellona, lo Scenario del Futuro", tenutasi presso l'Università, e visitata da più di 95.000 persone.

Monitoraggio

I risultati di questo primo piano sono stati numerosi: le infrastrutture sono state potenziate tanto da raggiungere i 120 km di metropolitana; è stato costruito un Parco Scientifico e un Centro di formazione permanente in tecnologie avanzate; un Centro Fiere e Mostre e un Palazzo dei congressi; il numero dei visitatori annui è aumentato più di quanto fosse stato supposto; numerose nuove imprese si sono localizzate nell'area.

IL I PIANO DI BARCELONA

8.1 Il II Piano strategico di Barcellona

Definizione del controllo dell'operazione

Functional Network: rete permanente, con alto grado di interazione.

Definizione dell'area di intervento

L'area di intervento è costituita dalla città di Barcellona e dall'area metropolitana.

Definizione degli attori

Promotore: Comune di Barcellona

Organismi Istituzionali: Camera di Commercio
Industria e Navigazione di Barcellona
Agenzia di Sviluppo del Lavoro Nazionale
Porto Autonomo
Unione Generale dei lavoratori
Università

Gli organismi apposti per la direzione, il coordinamento e l'esecuzione del programma sono quelli costituiti per il primo piano strategico, cioè: il Consiglio Generale, il Consiglio Esecutivo e le Commissioni Tecniche.

Definizione del calendario

Il piano ha inizio nel 1994 e termine nel 1997.

Concluso questo programma, all'inizio del 1998 è stato previsto un nuovo piano strategico per Barcellona, che dovrà durare fino al 2000.

Analisi effettuate

Anche in questo caso le analisi sono state specifiche, in questo caso è stata attuata anche un'inchiesta presso *Opinion Leaders* della città circa i punti di forza e debolezza dell'area.

Strategie

L'obiettivo di questo piano è di accentuare l'internazionalizzazione di Barcellona, per garantirne il progresso economico, sociale e la qualità della vita.

Per raggiungere questo obiettivo le strategie sviluppate hanno riguardato la coordinazione del settore economico di Barcellona con quello internazionale, l'incentivazione del settore economico mediante l'introduzione e l'incentivazione di nuovi settori e il sostegno all'artigianato e alle attività tipiche; l'integrazione sociale; lo sviluppo delle infrastrutture a sostegno dell'industria; il potenziamento delle attività di informazione e relazione con le altre città.

Costruzione e gestione del *Network*

La tipologia di *network* adottata ha seguito quella del piano precedente, non ha quindi presentato particolari difficoltà nella sua gestione.

Soluzione dei conflitti

Anche in questo caso i conflitti sono stati quasi inesistenti grazie all'esperienza acquisita con il piano precedente.

Finanziamento del progetto

Anche in questo caso lo sviluppo del piano è stato perseguito grazie a finanziamenti per larga parte privati.

Uso del suolo

Uno dei settori da incentivare è stato il potenziamento dei trasporti e un miglior collegamento della città a livello regionale, nazionale ed internazionale attraverso un piano dei trasporti che deve essere in parte ancora migliorato.

Comunicazione Urbana

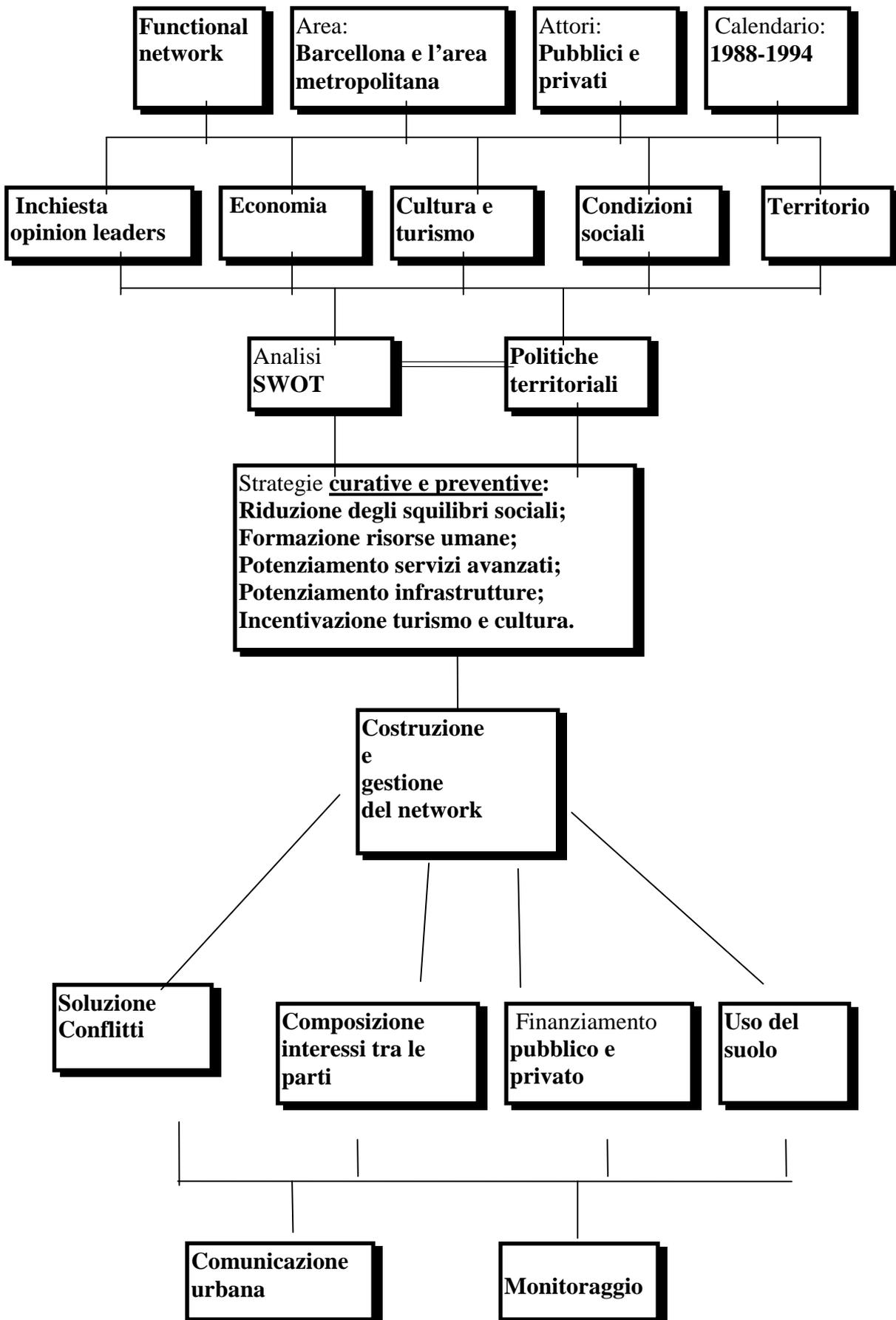
Il piano è stato divulgato grazie a numerosi opuscoli e pubblicità. La campagna è stata incentivata anche dal successo ottenuto dal piano precedente.

Monitoraggio

Anche in questo caso il Piano ha riscosso successo. Barcellona è ora riconosciuta internazionalmente come città moderna e avanzata,; economicamente e socialmente si può riconoscere un forte sviluppo; le infrastrutture viarie, di accessibilità, di telecomunicazione e sportive hanno subito una grande trasformazione.

Permangono ancora alcuni problemi, la cui risoluzione è affidata al terzo Piano, attualmente in esecuzione, che riguardano i trasporti a scala internazionale (aeroporto e trasporto merci via strada ferrata), la carenza di abitazioni in affitto a basso costo; e il sistema finanziario piuttosto debole e poco internazionalizzato.

IL II PIANO STRATEGICO DI BARCELLONA



9 Analisi comparata dei casi

Ogni caso analizzato presenta caratteristiche peculiari che ne hanno decretato il successo e punti deboli che possono essere d'esempio per altri casi di pianificazione strategica.

La città di Glasgow rappresenta come si sia formato ed evoluto strutturalmente il modello di piano strategico. Il processo ha avuto inizio con un primo piano, il progetto Gear, che prevede l'incentivazione dello sviluppo del quartiere di East-End; questo piano rappresenta una prima forma di vero e proprio piano strategico attuato, però su scala territoriale ristretta.

Verificato il successo del piano Gear, il Governo Centrale propone un nuovo piano strategico per un'altra zona problematica della città, il quartiere centrale. Questo secondo piano dimostra di essere lievemente innovativo rispetto al primo, infatti le strategie adottate per la rivitalizzazione del quartiere non sono più soltanto "curative" ma anche "preventive", per indirizzare lo sviluppo della zona. Come per il primo piano non è ancora stato istituito un organismo al quale affidare il progetto, il cui coordinatore resta la Sda.

Il terzo piano di Glasgow rappresenta il completamento del precedente, l'area in esame non è più circoscritta al quartiere centrale, ma comprende l'intera zona del centro della città. In questo piano si prevede che l'area in questione faccia da motore alla ripresa della città, la strategia, definita dell'implosione, auspica che dalla rivitalizzazione della zona centrale possa conseguire lo sviluppo di altre aree cittadine.

Per l'attuazione del piano è stata istituita un'agenzia apposita, Glasgow Action, a riprova dell'impegno necessario per attuare il progetto, che non può più essere seguito da vari organismi istituzionali impegnati in altri compiti, ma deve essere gestito, condotto ed attuato da un organismo apposito. Questa agenzia è una *partnership* pubblico-privata, il cui controllo è saldamente in mano ai privati (il direttore è un noto imprenditore locale e il Consiglio di Amministrazione è formato da dieci operatori privati e due membri del Comune), che ha il compito di catalizzare e stimolare le iniziative, creando le necessarie relazioni tra i diversi attori operanti nel processo di trasformazione della città e individuando fonti di finanziamento pubblico e soprattutto privato. Ulteriore punto di forza di questo piano è la provenienza dei finanziamenti, che sono forniti quasi esclusivamente da *developers* privati.

L'ultimo piano strategico attuato a Glasgow presenta una struttura che si avvicina quasi totalmente al modello reticolare di esemplificazione proposto. L'area presa in esame comprende la città e l'area metropolitana, si forma quindi la consapevolezza che la rivitalizzazione di una città non può essere slegata dallo sviluppo dell'intera area in cui la città è inserita.

Per l'organizzazione e la conduzione delle varie fasi del progetto vengono costituiti numerosi nuovi organismi, sempre coordinati da Glasgow Action. Il progetto diventa quindi un luogo di concertazione, in cui vengono creati organismi di consultazione allargata; dove ogni attore ha il proprio compito, ma il coordinamento è attivato e mediato da un attore preposto. Il piano fornisce quindi la cornice di riferimento e il quadro di certezze per i comportamenti dei diversi attori.

La campagna di comunicazione e pubblicità di Glasgow nel mondo, sostenuta dallo slogan "*Glasgow's miles better*" e una serie di grandi interventi di forte impatto, come la ripulitura delle facciate degli edifici, riescono a provocare il coinvolgimento dell'opinione pubblica, ricercando la coesione dei cittadini, degli utenti e degli interessi. Il mantenimento di una fitta "rete interna" ha permesso di sviluppare in secondo luogo una "rete esterna" in grado di rivoluzionare l'immagine di Glasgow anche nel panorama internazionale.

Un piano strategico ugualmente significativo è quello di Lione, che molto si avvicina al modello reticolare di esemplificazione proposto. La zona interessata dal programma non si esaurisce nella città, ma coinvolge l'intera area metropolitana. Significativo è il lasso di tempo relativamente lungo durante il quale il piano si protrae. In realtà in questo caso non si può parlare di un piano vero e proprio, ma di un insieme di politiche strategiche, fattore che giustifica i lunghi tempi dell'intervento.

Con l'inizio degli anni ottanta, ad opera del Sindaco Collomb, vengono intraprese alcune politiche strategiche per indirizzare lo sviluppo della città. Queste e altre politiche, si concretizzano durante l'amministrazione di Noir, successore di Collomb in un forte documento programmatico, "Lione 2010", in cui viene prospettata l'immagine della città nel nuovo millennio.

Anche nel caso di Lione sono sorti alcuni organismi per lo sviluppo del piano, il Consiglio Internazionale per lo Sviluppo, che ha avuto una funzione più rappresentativa e di immagine, e l'Aderly, agenzia creata appositamente dalla Camera di Commercio e dell'Industria di Lione per promuovere lo sviluppo della regione. Le attività dell'Aderly riguardano essenzialmente la ricerca internazionale e la gestione delle filiali all'estero, il sondaggio sul territorio francese, e l'accoglimento del personale delle imprese che sono state installate a Lione. L'esistenza di un'organizzazione di questo tipo permette un'interfaccia più efficace con il mondo delle imprese e, allo stesso tempo, favorisce la cooperazione locale.

Un punto di forza del piano di Lione è rappresentato dalle analisi effettuate preventivamente alla definizione degli obiettivi e delle strategie. Le analisi sono state effettuate dall'Agurco, un'agenzia che ha potuto disporre di un organico di 66 persone con diverse specializzazioni disciplinari (architetti, urbanisti, economisti, sociologi, giuristi, geografi) per predisporre documenti e studi.

Il successo del piano di Lione è anche scaturito dall'incentivazione dei settori di maggior successo per la città. Dopo le analisi, infatti, si è deciso di puntare su settori ad alta specializzazione tecnico-scientifica (ricerche medico-farmaceutiche, telecomunicazioni) che hanno reso la città su scala nazionale seconda soltanto a Parigi.

Per avviare il progetto nel caso di Lione è stata creata un'alleanza tra l'élite modernizzante tecno-amministrativa e i settori neo imprenditoriali, fattore che ha incentivato, col tempo, i finanziamenti privati, fino a far sì che rappresentassero la maggior parte delle spese totali.

Lo stesso è avvenuto per il piano strategico di Francoforte, anche in questo caso, infatti, il cospicuo coinvolgimento dei privati ha reso possibile l'intervento.

Il piano, nonostante fosse stato promosso dal sindaco, ha interessato non solo la città e l'area metropolitana, ma l'intera regione Rhein-Main. Anche in questo caso, come per Lione la figura del Primo Cittadino, Walter Wallmann, è fondamentale per lo sviluppo del piano. Egli infatti non ha soltanto promosso l'intervento, ma vi ha partecipato attivamente trasformandosi nel maggiore sostenitore della città su scala internazionale. Nella campagna di comunicazione il Sindaco e gli altri organismi istituzionali hanno giocato, quindi, un forte ruolo, riuscendo a coinvolgere non solo la cittadinanza ma anche l'opinione pubblica estera.

L'ottima organizzazione del *network* in questo piano è stata di fondamentale importanza per il conseguimento degli obiettivi. L'integrazione tra settore pubblico e privato è stata coordinata dall'Agenzia per la Promozione Economica, sorta appositamente per facilitare i nuovi investitori nell'insediamento e per rendere la città il più possibile confacente alle richieste di questi ultimi.

Anche per Francoforte, la scelta più opportuna del settore da incentivare, in questo caso quello finanziario, ha fatto da motore dello sviluppo dell'area.

Il piano di Francoforte è stato un indiscusso successo, anche se è necessario puntualizzare che la città non ha mai presentato una situazione di estrema crisi come ad esempio si è verificato per Glasgow.

Un piano strategico più recente è rappresentato da quello di Bilbao e della sua area metropolitana. Il piano, il cui promotore è stato il Comune, ha avuto inizio nel 1991 e non si può ancora definire concluso.

Prima della definizione degli obiettivi è stata fatta un'accurata indagine dei piani e delle politiche strategiche già attuate in altre città, ispirandosi al piano di Pittsburgh per l'impostazione generale, e ad altri piani per rami più specifici del progetto, ad esempio Colonia per le telecomunicazioni.

Per il coordinamento del piano è stato costituito un Comitato per l'Attrazione di Progetti per il Futuro, coadiuvato dall'Associazione Bilbao Metropoli-30. Il *network* in questo caso è stato di tipo piramidale e non orizzontale come negli altri casi, infatti l'organizzazione parte da un organismo centrale (il Comitato), da cui dipendono vari coordinatori per ogni settore del piano.

Il monitoraggio è ancora in fase di esecuzione, risultati si sono già evidenziati nell'incentivare il finanziamento dei privati alla costruzione di infrastrutture di trasporto, quali l'aeroporto e il porto.

I due piani di Barcellona rappresentano esempi di pianificazione strategica di grande successo.

Il primo, su cui ha inciso pesantemente la candidatura della città a sede dei Giochi Olimpici del 1992, è stato un programma multisettoriale. Il Comune di Barcellona, promotore del piano, si è posto un obiettivo di rivitalizzazione generale della città.

Il secondo piano, invece, presenta come obiettivo la rivitalizzazione di un settore particolare, quello economico.

Entrambi i casi risultano strutturati in modo significativo. Per la definizione e l'attuazione del programma sono stati istituiti due organismi appositi, comuni ad entrambi i piani, il Consiglio Generale del Piano e il Consiglio Esecutivo, coadiuvati da commissioni tecniche specifiche per ogni settore e diverse nei due programmi.

Una delle fasi più riuscite dei questi di Barcellona è stata l'analisi. La fase diagnostica, infatti, è risultata molto approfondita (coinvolgendo un numero di 220 persone), e nel secondo piano è stata incrementata da un'inchiesta presso *opinion leader* circa i punti di forza e debolezza della città.

Un ulteriore elemento degno di nota dei piani di Barcellona è la divulgazione dei contenuti dei programmi attraverso mostre e cospicue campagne promozionali del successo dei piani.

Il coinvolgimento dell'opinione pubblica ha così incentivato il finanziamento privato dei progetti più significativi, rendendo la parte di contributo pubblico decisamente esigua.

Nella semplificazione considerata e in tutti i piani analizzati non viene specificato il ruolo giocato dal *marketing* urbano, inteso come insieme di azioni da svolgersi prima di qualsiasi attività pianificatoria, durante il processo di pianificazione, e dopo che il piano sia stato approvato. Il *marketing* urbano deve quindi essere inteso come strumento per verificare ed eventualmente modificare le strategie previste, in modo che l'offerta possa seguire il più possibile il variare della domanda nel tempo. La città deve essere considerata un "prodotto vendibile", i cui clienti sono i cittadini; come tale la città deve essere sempre competitiva e deve saper variare i propri prodotti al diversificarsi della domanda.

Raffaella PAVESIO, Centro Studi Urbani, COREP

TORINO TRA COMPETIZIONE E COOPERAZIONE

Sintesi

Negli ultimi anni anche le città sono state investite da fenomeni quali la globalizzazione delle attività economiche ed l'integrazione europea. Le conseguenze di queste trasformazioni sulle città sono rilevanti: molte città riemergono sulla scena internazionale presentandosi come attori collettivi in cooperazione con alcune realtà urbane, ma anche in competizione con altre.

Le città, per far fronte alla crescente competizione, devono dotarsi di strategie di sviluppo locale. La cooperazione spesso può permettere ad una città di sviluppare positivi effetti di sinergia con altre città pur sfruttando le risorse e le vocazioni endogene.

Torino è definita, in recenti studi comparativi tra le città europee, un città intermedia di second'ordine, in grado di occupare un ruolo sulla scena internazionale.

Torino, fino ad ora, non è risultata essere dotata di un milieu a forte legittimazione competitiva. Ciò è da attribuirsi non tanto alla dotazione e al patrimonio del milieu torinese, che per altro risulta essere ricco di potenzialità e di risorse, quanto alla scarsa capacità organizzativa del sistema locale.

L'analisi, condotta attraverso la scomposizione del quadro generale in diversi livelli di interazione dei soggetti locali e globali, apre un quadro positivo, ma molto impegnativo per il futuro. E' auspicabile, e anche possibile, che si delinei una nuova situazione nella concertazione degli attori locali e nella crescente attenzione verso le vocazioni specifiche del sistema urbano torinese. E' infatti possibile riconoscere una trama in formazione di relazioni e di reti a diversi livelli (metropolitano, regionale, interregionale e transfrontaliero, nazionale ed europeo) che dimostra una progressiva, anche se lenta, evoluzione verso forme di *networking* attivo.

Governance e *networking* attivo rappresentano una possibile strategia per lo sviluppo locale di Torino. Questi processi tuttavia richiedono una forte accelerata nel lavoro del sistema urbano torinese affinché sia in grado di creare vantaggi competitivi.

1 La strategia del cooperare per competere

L'emergere di un sistema globale di aree di produzione e consumo, organizzate e controllate dal capitale transnazionale, determina nuove forme di competizione su scala mondiale e d'interdipendenza intese sia come vulnerabilità sia come opportunità. Molte attività che hanno vissuto e prosperato protette dai confini nazionali si trovano a operare e a competere in una situazione di concorrenza nuova e acuta.

In questi processi le città sono direttamente chiamate in causa perché si trovano maggiormente esposte ai cambiamenti economici globali. Le città contemporanee infatti rivestono un ruolo strategico nella scena mondiale, non tanto per l'alta concentrazione di popolazione, ma perché oggi tutte le componenti della società e dell'economia e tutte le parti del territorio risultano strettamente dipendenti da esse.

Le città si trovano sempre più spesso in una situazione di antagonismo piuttosto che di collaborazione o, per meglio dire, collaborano in alcuni settori, ma competono in altri.

La *competizione* tra città per l'attrazione di funzioni di punta, di investimenti privati, di sovvenzioni pubbliche è, oggi, una realtà che si manifesta spesso in modo accanito.

La competitività economica di una città si definisce come la sua capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali che subisce, misurabile attraverso la definizione dei campi competitivi, dei punti di forza e di debolezza, delle ragioni della sua attrattività. L'apertura crescente dello spazio economico orienta verso una differenziazione basata sulla qualità e sulla varietà del prodotto offerto, sulla reattività agli stimoli esterni, sulla flessibilità e sull'innovazione.

Inoltre, accanto alla competizione di affermano nuove forme di *cooperazione* con altre città per la reciproca integrazione sia sul piano economico-produttivo, sia su quello dei servizi urbani. La cooperazione mira a raggiungere un effetto di tipo sinergico perciò l'*output* conseguibile, tramite la cooperazione, risulta superiore a quello che le singole città avrebbero potuto conseguire utilizzando le loro sole risorse. La cooperazione permette ad una singola città di poter contare in modo più o meno completo sulle risorse anche di altre città, sviluppando positivi effetti di sinergia con le risorse endogene della regione stessa. Tali risorse sono rappresentate dalla forza lavoro, dal *know-how* tecnologico ed organizzativo, da specifiche capacità, dall'accesso a circuiti d'informazione o a reti di relazione privilegiate con altri operatori e da altri fattori locali.

La cooperazione con altre realtà urbane può rappresentare una possibilità, ma anche una strategia intenzionale, delle città per essere più competitive.

L'appartenenza ai circuiti comunicativi internazionali permette di usufruire dei benefici della "centralità" anche da posizioni periferiche. Le reti urbane europee non sono composte soltanto dalle grandi aree urbane (Londra, Parigi) che possiedono tutte le funzioni di rango più elevato (centro di informazione, di produzione, di cultura, di ricerca e innovazione tecnologica, di esposizione e di commercializzazione). Ne fanno parte anche le città medie che hanno sviluppato alcune, o una soltanto, funzioni di punta. Le grandi capitali politiche ed economiche come Madrid, Barcellona, Lione, Francoforte, Milano, occupano un posto privilegiato. Tuttavia anche città di terzo rango possono svolgere un ruolo elevato nella gerarchia urbana internazionale non tanto per effetto della loro dimensione, ma della capacità di specializzazione. E' il caso di città come Bilbao, Tolosa, Glasgow, Torino, e molte altre.

In un'organizzazione complessa come quella che va oggi assumendo il sistema urbano internazionale, il successo della competizione tra città dipende in buona parte dalla capacità di raggiungere la migliore posizione possibile nella propria categoria, piuttosto che dallo sforzo per raggiungere i vertici della gerarchia. Non tutte le città possono essere città globali, ma tutte possono guadagnare giocando al meglio le proprie carte: la competizione non è necessariamente un gioco a somma nulla.

La permanenza di una città in una rete di centri implica un elevato livello di efficienza operativa (almeno nel campo cui si riferisce la rete) e spesso una specifica *vocazione funzionale* ed un *vantaggio competitivo*. Questi elementi di efficienza e di vantaggio competitivo sono legati alla struttura interna della città ed alle caratteristiche dell'ambiente territoriale locale. Le città tendono quindi a ristrutturarsi al loro interno per gestire e sviluppare le proprie vocazioni, risorse e condizioni ambientali, più adatte e vantaggiose. La possibilità di sfruttare pienamente tutte le potenzialità di questi processi dipende in larga misura dalla capacità delle città di focalizzare strategicamente le loro attività, le loro risorse e i loro potenziali verso una "vocazione" precisa. Questa capacità si realizza attraverso processi di *sviluppo locale*, che è visto non come un processo alternativo rispetto alle dinamiche globali, ma come una risposta specifica, data dall'interazione tra la rete dei soggetti locali ed il milieu urbano, che rappresenta la capacità autonoma di comportamento di ogni sistema locale. L'interazione rete locale/*milieu* offre *ancoraggi* alle reti globali, permettendo il moltiplicarsi delle connessioni: la città diventa attrattore di reti globali e connettore dei nodi delle reti.

2 Torino: città intermedia

La crescente competizione fra le città per l'attrazione di funzioni di punta spiega il fiorire di *analisi empiriche* sul livello di attrezzatura delle città europee volte ad individuare la nuova geografia del potere economico e territoriale a scala continentale e di *studi comparativi* tra città dello stesso rango. Nonostante tutte le critiche che possono essere avanzate a queste analisi, esse rimangono le fonti più attendibili alle quali rivolgersi per avere un quadro della nuova competizione a scala europea.

Stilare classifiche tra città o analizzare comparativamente i reciproci elementi di forza e di debolezza è dunque attività niente affatto superflua o relegata nella sfera della semplice analisi astratta; essa costituisce il primo passo per la definizione di un progetto di città credibile ed effettivamente realizzabile con successo. Ci mostra inoltre come assai differenti possano essere gli obiettivi delle politiche urbane, e come i conflitti o le sinergie fra obiettivi differenti possano essere, nelle nuove condizioni della competizione internazionale, del tutto diversi da quanto comunemente e tradizionalmente si credeva.

2.1 Nelle classificazioni sulle gerarchie urbane europee

Per un quadro complessivo della posizione di Torino nelle classificazioni delle città europee sono di seguito proposti quattro studi tutti svoltisi nell'ultimo decennio: DATAR (1989), Conti e Spriano (1990), Kunzmann e Wegener (1990) e Équipe P.A.R.I.S. (1994).

1. Lo studio della *DATAR* (1989) ha come scopo la definizione delle città e del loro ruolo all'interno del quadro europeo. Una prima sintesi dell'indagine definisce una gerarchia delle città europee, secondo un punteggio ottenuto da 16 indicatori (tra i quali demografia, infrastrutture, università, ricerca e formazione, attrezzature per la mobilità, finanze, cultura, informazione, telecomunicazioni, ecc.), divisa in otto classi. La città di Torino è indicata all'interno della quarta classe (esattamente in 19esima posizione) assieme ad alcune capitali nazionali (Copenaghen, Atene) e a delle attive "seconde" (Manchester, Lione, Rotterdam, Amburgo, Ginevra,...).

Una seconda sintesi è mirata a definire diverse classifiche settoriali basate sull'unione di più indicatori secondo dei profili di città prestabiliti: relazioni internazionali, comunicazioni, economia e finanza, ricerca e tecnologia, cultura. La città di Torino è inserita nel gruppo di città con un profilo fortemente caratterizzato da relazioni internazionali e da ricerca e tecnologia, assieme a città come Zurigo, Stoccarda, Lione, Colonia, Bologna, Bristol, Losanna.

La ricerca arriva alla conclusione che l'Europa è strutturata attraverso una grande dorsale densamente popolata, a partire dalla quale si organizza il suo spazio e si definiscono le sue reti di città: la "Banana blu". Un secondo sottosistema si estende da una parte verso il sud dell'Italia, lungo l'Adriatico e verso Roma e Napoli e dall'altra in direzione della Spagna e del Portogallo, inglobando Barcellona, Madrid e Valenza. Torino si trova a cavallo di questi due sistemi e appare quindi collegata sia alla megalopoli super infrastrutturata che va dall'Inghilterra alla Lombardia, sia al nuovo asse di sviluppo denominato il 'Nord dei Sud' (fig. 1).

A tal proposito, tra le immagini frequenti nelle analisi territoriali, è da ricordare quella proposta dalla Commissione europea nel 1992 che pur con contorni piuttosto sfocati, individua tre vaste aree economiche nell'Unione europea: il *vecchio centro*, comprendente le aree di più antica industrializzazione del Regno Unito, del Belgio, del nord e dell'est della Francia, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi, della Germania settentrionale e della Danimarca; il *nuovo centro*, che include le regioni meridionali della Repubblica federale di Germania, l'Italia settentrionale, la Francia sud orientale e la Spagna centro orientale; ed infine la cosiddetta *periferia*, comprendente la Grecia, il Mezzogiorno d'Italia, le restanti regioni della Spagna, il Portogallo, la Francia occidentale e l'Irlanda (fig. 2). Torino, ancora una volta, sembra situarsi in un'area strategica rispetto ai flussi internazionali.

2. Lo studio di *Conti e Spriano* per la Fondazione Agnelli (1990) si pone come obiettivo quello di individuare, per 48 aree urbane prese in considerazione, una collocazione nell'ambito della gerarchia metropolitana europea ed un tipo specifico di ruolo con riferimento alla partecipazione ai processi innovativi di portata internazionale.

L'analisi si basa sulle sinergie urbane, sulle potenzialità di produzione di conoscenza e innovazione delle aree urbane che, sulla base di 29 indicatori, sono individuate secondo le caratteristiche di:

potenzialità di direzionalità e globalità delle aree urbane; divise in città pure (Londra, Bruxelles, Amsterdam, Roma e Copenaghen) e complete (Parigi, Francoforte, Milano). Questa distinzione permette di evidenziare come Londra unisca al suo ruolo di città globale mondiale alcune deficienze sul piano delle funzioni industriali e gravi carenze su quello delle strutture spaziali urbane; diversificata e dinamica base industriale in transizione, industriale e tecnologica, positiva; città pure (Stoccarda e Torino), città complete (Monaco Norimberga Düsseldorf.....) e città incomplete (Essen, Bologna, Lione, Duisburg.....); base industriale in transizione industriale negativa; città altamente terziarizzate (Dublino, Liegi...) e città a vocazione portuale tradizionale (Marsiglia, Genova, Anversa); aree urbane in crisi strutturale; città a senescenze funzionale urbana (Napoli, Edimburgo, Glasgow Manchester, Lille) e città con mantenimento industriale (Bristol, Nantes..).

In questa ricerca Torino è collocata al secondo livello della graduatoria costituito dalle aree metropolitane in transizione industriale e tecnologica positiva. Più precisamente rientra nella categoria delle città "pure", cioè delle città nelle quali le elevate potenzialità industriali e tecnologiche si associano a funzioni direzionali economiche ed amministrative trascurabili.

3. Lo studio realizzato da *K.R. Kunzmann e M. Wegener*, dell'Istituto di Pianificazione Territoriale dell'Università di Dortmund, nel 1990 per conto della Comunità Europea propone una gerarchia delle città europee e delle diverse conurbazioni così suddivisa:

metropoli-globali, che ricoprono praticamente tutto il ventaglio delle funzioni finanziarie, economiche, di servizio e politico direzionali di scala mondiale: Londra e Parigi;

conurbazioni: Reno-Meno (Francoforte), Copenaghen-Malmo, Manchester-Leeds-Liverpool, il Randstad Holland (Amsterdam-Rotterdam), la Rhur (Dortmund-Essen-Duisburg) e la Renania (Bonn-Colonia-Dusseldorf);

eurometropoli, cioè città che svolgono funzioni essenziali in campo economico, finanziario, politico e culturale per l'intera Europa: Atene, Vienna, Bruxelles, Birmingham, Lione, Milano, Roma, Madrid, Barcellona, Amburgo, Berlino, Monaco e Zurigo;

capitali nazionali e città di importanza europea: Dublino, Glasgow, Lisbona, Strasburgo, Stoccarda, Marsiglia, Salonicco, Grenoble, Ginevra, Zurigo, Malaga, Valencia, Torino, Palermo e Napoli. Esse completano la maglia delle città europee importanti, anche se la loro funzione è prevalentemente nazionale;

città medie e medio-piccole, con funzione di sub-poli.

Torino è quindi inserita all'interno delle città d'importanza europea; non ricopre, secondo questa analisi, un ruolo europeo essenziale in nessun campo, nemmeno nel settore ricerca e tecnologia, evidenziato dai precedenti studi.

4. Un ultimo studio considerato è quello proposto dall'*Équipe P.A.R.I.S.* nel 1994 che, considerando le agglomerazioni urbane con più di 200.000 abitanti dell'Europa occidentale (Europa dei dodici, Austria e Svizzera), individua 10 classi di città. Esse sono definite dallo studio della posizione gerarchica delle città (metropoli internazionali e regionali) rispetto alle loro caratteristiche strutturali, con evidente attenzione per la loro diversificazione/specializzazione funzionale:

metropoli internazionali dominanti: Londra Parigi;

metropoli internazionali specializzate: Amsterdam, Berlino, Bruxelles, Copenaghen, Francoforte, Ginevra, Monaco, Vienna, Zurigo,....;

metropoli regionali a forte apertura internazionale: Anversa, Bonn, Colonia, Lione, Marsiglia, Milano, Rotterdam, Barcellona, Madrid, Manchester, Firenze, Napoli, Roma,....;

metropoli regionali periferiche a debole apertura internazionale: Edimburgo, Tolosa, Atene, Bilbao, Genova, Glasgow, Lille, Lisbona, Porto, Palermo, Venezia, Siviglia, Torino, Grenoble,....;

metropoli regionali ad apertura internazionale debole e molto specializzata: Cardiff, Bari, Catania, Liegi, Valladolid, Tolone,

In questa classificazione Torino risulta appartenere alla quarta classe, caratterizzandosi per scarsa dotazione di servizi terziari di livello metropolitano e per funzioni internazionali poco sviluppate.

Un'altra dimensione di indagine è quella rappresentata dalle classificazioni realizzate da società internazionali di consulenza immobiliare sulle città europee in grado di accogliere meglio investimenti ed aziende. Questi studi rappresentano un importante ed interessante strumento in quanto, essendo continuamente aggiornati (spesso annualmente), permettono un quadro complessivo abbastanza realistico delle condizioni di attrattività economica della città europee. Tuttavia ciò rappresenta anche un limite in quanto essi danno una visione delle cose per scelte e azioni di breve e medio periodo. Ed è auspicabile che un piano strategico prenda in considerazione fattori che diano una visione e una prospettiva di lungo periodo.

Tra questi studi ricordiamo in particolare il recente studio di *Healey e Beaker* (1997) che propone una classificazione delle città europee secondo le loro *business attitudes* rispetto ad una serie di indicatori (accesso al mercato, telecomunicazioni, costi e disponibilità di personale, disponibilità di spazi, trasporti interni ed esterni, qualità della vita, ..).

Torino risulta alla 27esima posizione tra le migliori città nelle quali stabilire un'attività economica. Nelle posizioni vicine a Torino sono presenti tutte città capitali politiche o economiche dei rispettivi paesi. L'unica città intermedia è Lione al 22esimo posto.

Torino risulta essere in ascesa di un posto rispetto l'anno precedente. Con essa anche altre città medie, come Manchester, Dublino e Glasgow.

All'interno di questo studio, Torino inoltre si situa:

al 28esimo posto per accessibilità ai mercati, vicina ad Atene ed Oslo;

al 22esimo in termini di collegamenti e trasporti esterni, vicina a Dublino, Lione, Praga, Varsavia;

al 25esimo per la qualità delle telecomunicazioni, accanto ad Atene, Budapest, Roma e Varsavia;

al 19esimo per i costi e la disponibilità di personale qualificato vicina a Bruxelles, Düsseldorf, Parigi;

al 26esimo per la qualità della vita degli impiegati, vicina ad Atene e Budapest.

2.2 Settori strategici per la competizione

Torino è definita, anche se attraverso percorsi diversi di analisi, una città intermedia, potenzialmente in grado di occupare un ruolo importante sulla scena internazionale.

Ogni città italiana della stessa classe è un potenziale competitore nel caso di decisioni di competenza governativa (ad esempio la competizione creatasi con Napoli per l'*Authority* delle Telecomunicazioni), mentre ogni città europea lo è nel caso di decisioni di competenza di organismi sovranazionali (per esempio per la sede della Fondazione europea per la formazione professionale nell'Europa orientale).

La comparazione di Torino con altre città dello stesso rango e con caratteristiche economiche simili porta a considerare accanto alle dinamiche economiche torinesi, legate soprattutto all'industria, le condizioni di competitività del milieu locale.

Accanto ai comparti strategici della struttura economica torinese, quali la robotica e l'automazione industriale, la veicolistica, il design e la progettazione, i veicoli spaziali, risultano essere elementi strategici la qualità della forza lavoro e l'imprenditorialità radicata, la cultura politecnica e quella cinematografica, la capacità innovativa di alcuni settori (Conti, Barone, Pichierrì, 1997). Si rimanda per approfondimenti ad alcune aree della diagnostica che trattano più specificatamente questi argomenti.

Il *milieu* torinese risulta essere piuttosto ricco e diversificato, anche se fin ora non così incisivo da proporre veri e propri vantaggi competitivi a livello internazionale. La scarsa capacità auto-organizzativa del sistema locale torinese è stata segnata da lunghi processi decisionali (basti pensare ad alcuni processi fondamentali per la città come la stesura del Piano regolatore, l'applicazione della Legge 142 sulle aree metropolitane, alcuni progetti infrastrutturali), da una debole conoscenza del

proprio patrimonio e delle proprie dotazioni a cui si accompagna una debolezza nelle azioni di *marketing* urbano.

3 Torino: analisi per ambiti territoriali di cooperazione

Questo studio propone una riflessione sul caso torinese per cerchi concentrici attraverso l'allargamento progressivo del campo d'indagine a partire dalla dimensione metropolitana, per proseguire attraverso il livello regionale, quello interregionale e transfrontaliero, fino a quello nazionale ed internazionale. Il campo d'indagine è rappresentato dai rapporti di cooperazione di Torino che acquistano un significato diverso negli ambiti territoriali individuati. Cambiando la scala cambiano anche le possibilità.

Le città infatti tendono a riaffermare il proprio ruolo di attori economici, politici e sociali entro un'area non più solo circoscrivibile alla zona di gravitazione e di influenza dove cruciali sono le relazioni verticali di prossimità, ma ad un insieme di città attraverso rapporti orizzontali. Infatti nell'individuazione dei diversi ambiti risulta determinante il fattore distanza ed il ruolo delle relazioni di prossimità. Allentandosi la corrispondenza geografica tra sistema urbano torinese e i sistemi produttivi presenti nella regione si crea così una tendenziale sfasatura tra gli interessi territoriali dell'economia e quelli del sistema locale.

Come già accennato precedentemente, tra queste relazioni è necessario individuare ad ogni livello, quelle formalizzate (siano esse pubbliche, miste o private) e quelle spontanee. Le prime sono frutto di accordi specifici, spesso di accordi a carattere politico o economico, che non necessariamente garantiscono continuità, successo e azioni, data la loro forzatura (ne sono un esempio i gemellaggi ed alcune iniziative transfrontaliere). Diversamente gli accordi e i circuiti a base volontaria (anche nati in coincidenza con interessi economici) se, da un lato, incorrono spesso in difficoltà finanziarie, d'altro canto sono favoriti dal solido substrato su cui si fondano (condivisione di idee, progetti e azioni) che li rende più immuni e flessibili rispetto ai problemi endogeni ed esogeni che intervengono spesso durante la loro vita.

3.1 Ambito metropolitano

I fattori metropolitani risultano fondamentali nei processi produttivi. Il fattore economico-territoriale che favorisce l'innovazione in quest'area metropolitana è la possibilità di essere vicino al cliente. Il mercato torinese richiede in larga misura produzioni *just-in-time* e i contatti facili e frequenti diventano una condizione fondamentale. La struttura torinese sembra favorire questa integrazione verticale particolarmente in alcuni settori, ad esempio la componentistica.

Le PMI spesso gestiscono rapporti di cooperazione e non di semplice dipendenza con le grandi imprese locali. Le occasioni di incontro sono numerose e sempre meno casuali.

Si delinea quindi nella struttura produttiva torinese un quadro fondato su rapporti meno gerarchici, anche se è difficile prevedere per il futuro una completa indipendenza delle attività produttive dalla grande industria automobilistica.

Un aspetto legato alla precedente riflessione è il rapporto tra i settori pubblico e privato. Fino ad un certo punto della recente storia torinese si è assistito ad una forte dipendenza del pubblico dal privato, in seguito il fenomeno si è evoluto verso una sorta di atteggiamento "estraneo". In queste due fasi l'integrazione debole tra i diversi attori torinesi era evidente: essi erano ancora troppo "individualisti" e certo non in grado di formare un incisivo partenariato pubblico/privato per far fronte alle crisi che hanno colpito la città. Oggi nel complesso si assiste a qualche nuovo ed interessante fenomeno di interazione tra gli attori locali. Si potrebbe ipotizzare una evoluzione del rapporto nella direzione di una costruzione di una rete locale in grado di organizzarsi attorno ad un

insieme piuttosto ricco di potenzialità e risorse che sembra contenere la città, magari attraverso un lento passaggio verso forme di *governance*, intesa come regolazione negoziale del comportamento degli attori. Esempi embrionali di questi processi si possono intravedere nelle forme di cooperazione per l'uso dei Fondi strutturali comunitari e nelle proposte di patti territoriali.

Tra le forme cooperative più interessanti, emergenti e caratterizzanti la realtà torinese è necessario ricordare le reti di volontariato. Questo è un fenomeno molto forte all'interno del tessuto torinese, non ancora molto studiato, ma di interesse notevole. Esistono infatti alcune centinaia di associazioni, organizzazioni di volontariato che operano come una fitta trama molto intrecciata. Fenomeno legato alla tradizione dell'organizzazione delle forme caritative della struttura religiosa torinese.

3.2 Ambito regionale

A partire dalla metà degli anni '70 la struttura insediativa piemontese ha iniziato a perdere la sua caratteristica di concentrazione monocentrica connotata dalla forte polarizzazione dell'area torinese. Lo storico rapporto con la regione non la giustifica più come metropoli. Da allora si è verificata una sensibile e progressiva diminuzione della popolazione dai grandi comuni, una crescita dei centri minori e una redistribuzione della popolazione e delle unità produttive sul territorio regionale in sistemi urbani a maglie larghe.

Accanto alla centralità di Torino rispetto a tanti flussi regionali, risultano evidenti alcuni fenomeni. Il primo è relativo alla dipendenza e alla gravitazione dell'area nord-orientale (Novarese) ad alcune dinamiche lombarde, in particolare milanesi. Il secondo fenomeno è rappresentato dalle tendenze centrifughe di alcune città medie rispetto a Torino. Non tanto in competizione diretta, quanto in progressivo distacco. Il sistema policentrico del cuneese è caratterizzato dal regresso della base agricola tradizionale, da fenomeni di specializzazione nel settore agro-industriale e dalla crescita del terziario e della piccola industria. Questa situazione ha condotto l'area meridionale del Piemonte a trovare nuovi percorsi e dinamiche di sviluppo, grazie alla maggiore flessibilità e dinamicità del territorio, mentre il resto della regione, tradizionalmente industriale, tecnologicamente più avanzato, ma meno diversificato, sta ancora stentando a trovare la sua nuova identità.

Un fenomeno positivo è rappresentato dal ruolo di catalizzatore che i Fondi Strutturali comunitari per le aree piemontesi in declino industriale stanno avendo nei confronti degli attori pubblici (Regione e Comuni) e privati. La formulazione dei progetti, in particolare nel Segretariato tecnico e nel Comitato di valutazione per i DOCUP, ha rappresentato un'interessante tavolo di discussione e di lavoro tra attori spesso tradizionalmente contrapposti. Tuttavia, la messa in discussione dell'ammissibilità della Regione Piemonte per la prossima fase di finanziamenti comunitari rischia di far perdere quel patrimonio di esperienze verificatesi in quest'ultimo decennio (1989-93, 94-96, 97-99) nei tavoli di concertazione.

Recentemente si è assistito ad uno sviluppo di reti informatiche (sia civiche che di servizio) promosse da molteplici attori per l'informatizzazione di alcuni servizi e comparti, rappresentando talvolta forme di aggregazione. Per ricordare alcuni esempi il CSP Centro Supercalcolo del Piemonte facente capo al CSI, Piemonte in rete, il progetto della rete provinciale Città diffusa. Essi rappresentano dei tentativi di recupero di una funzione di servizio da parte di attori torinesi a base regionale.

3.3 Ambito interregionale e transfrontaliero

Partendo dall'ipotesi che la cooperazione sia più facile tra aree diverse, Genova e Milano sembrano candidati naturali alla cooperazione con Torino: alla somiglianza culturale si accompagna la

diversità/complementarietà delle specializzazioni economiche. Questo anche in un'ottica di un possibile sviluppo della macroregione della Padania occidentale.

L'approccio cooperativo alle relazioni tra regioni di paesi diversi rappresenta un'alternativa all'approccio di natura competitiva e conflittuale che spesso caratterizza le relazioni tra regioni di confine. Anche perché un progetto comune delle regioni transfrontaliere può rappresentare una strada per sfuggire alla periferizzazione delle rispettive aree.

Nel caso dell'area torinese il discorso è piuttosto complesso. Negli ultimi anni le iniziative transfrontaliere, spesso favorite dall'Unione europea, sono state molte e diversificate: ricordiamo la *COTRAO*, l'*Interreg* e il Diamante Alpino.

La Comunità di Lavoro delle Alpi occidentali vede alcune regioni italiane (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta), alcune francesi (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes) e alcuni cantoni svizzeri (Ginevra, Valais e Vaud) partecipare a programmi di politica interregionale dal 1982. La *COTRAO* ha favorito accordi tra le Università, realizzato un centro di documentazione e d'informazione, sostenuto alcune iniziative per i collegamenti tra le diverse regioni nel tentativo di favorire la cooperazione e l'integrazione tra queste aree.

Il Piemonte insieme alla Liguria, Valle d'Aosta, Rhône-Alpes e Provence-Alpes-Côte d'Azur partecipa al programma operativo *Interreg* "Italia-Francia" dall'inizio degli anni novanta. Questa iniziativa è stata molto spinta e promossa non soltanto dall'Unione europea, ma anche dalle istituzioni delle regioni coinvolte. Tuttavia essa non ha sempre dato quei risultati auspicati nella fase progettuale, forse anche per l'eccessivo volontarismo di alcuni progetti. Nonostante la consapevolezza dimostrata dalle diverse parti, uno dei limiti dell'impostazione di questo *Interreg* è stato certamente il fatto di escludere dall'ambito territoriale del progetto alcune metropoli (Lione, Torino, Grenoble). Ora che l'attenzione, anche da parte dell'Unione europea, nei confronti della risorsa città è stata apertamente dichiarata, forse sarà possibile vedere dei miglioramenti nei prossimi progetti.

Infine da alcuni anni è in corso un progetto chiamato Diamante Alpino tra Lione, Ginevra e Torino nell'ambito del quale si stanno promuovendo scambi e attivando collaborazioni tra le città in particolare per ciò che riguarda il turismo, l'economia e la cultura. Il progetto tuttavia sta stentando a tramutarsi in azioni concrete.

3.4 Ambito nazionale ed europeo

La città di Torino è gemellata con le seguenti città: Lille e Chambéry (Francia), Colonia (Germania), Liegi (Belgio), Rotterdam (Paesi Bassi), Esch sur Alzette (Lussemburgo), Glasgow (Gran Bretagna), Volgograd (Federazione Russa), Cordoba (Argentina), Gaza (sotto la giurisdizione dell'autorità palestinese, Israele) e Haifa (Israele), Shen Yang (Repubblica Popolare Cinese), Quetzaltenango (Guatemala), Detroit (USA). Spesso, ad eccezione di pochi casi, il gemellaggio rappresenta solo una formalizzazione di un rapporto che esiste soltanto sulla carta e che non si traduce in azioni concrete.

Dall'inizio degli anni novanta, la Città di Torino invece partecipa in modo più attivo e concreto ad alcune reti tra città dall'Unione europea. Sono in particolare da ricordare:

dal 1990 *Eurocities* (con circa 70 città comunitarie e non) con una presenza attiva nelle commissioni trasporti, sviluppo economico, cultura e alle iniziative *Car Free Cities*, *Telecities* e *Dieceer*,

dal 1991 *Quartiers en Crise* (con circa 20 realtà urbane europee) con partecipazione attiva per lo studio e la sperimentazione di laboratori per la riqualificazione di periferie afflitte da problemi di degrado;

dal 1992 *Polis* con il progetto *Quartet 5T* per la telematizzazione del traffico e del sistema dei parcheggi con altre città (Atene, Stoccarda, Birmingham);

dal 1990 al '94 *CAR* (con Valladolid, Aveiro, Stoccarda, Anversa,...) per la cooperazione e lo studio di aree caratterizzate da industria automobilistica, con la presenza della Regione Piemonte;

dal 1989 *Ouverture* (con Strathclyde, Asturie, Saarland, Midi-Pirénées) per fornire aiuti e collaborazione con paesi dell'Europa centrale ed orientale (soprattutto all'Ungheria), sempre attraverso la Regione.

Queste reti, a differenza dei gemellaggi, rappresentano una vera occasione di scambio, di confronto e di azione con altre realtà urbane europee. Alcune di queste reti esistevano già prima della formalizzazione da parte della Comunità europea nel 1989. Si tratta quindi di reti spontanee: ciò ha rappresentato indubbiamente un fattore di successo per la loro crescita e la loro evoluzione, grazie alla maggiore flessibilità che le connota.

Un altro interessante fenomeno è rappresentato dalle reti universitarie, scomponibile in diversi livelli a volte del tutto estranei tra loro.

Il primo è rappresentato dagli accordi tra diverse facoltà: esempi più evidenti sono i programmi *Erasmus* e *Socrates*. Rispetto ad una tradizione consolidata del Politecnico, anche l'Università sta muovendo le prime mosse verso azioni concrete.

Il secondo ambito consiste negli accordi e collaborazioni tra i Dipartimenti e gli Istituti con altre realtà nazionali e internazionali: si tratta spesso di accorsi tra dipartimenti di stessi settori disciplinari, spesso per lo scambio di conoscenze e soprattutto per la collaborazione congiunta in ricerche (siano esse nazionali o comunitari). Sicuramente alcune discipline, che svolgono una ricerca scientifica avanzata, sono più attive in questa direzione (ad esempio nel campo medico e fisico).

Infine esistono le reti che singoli docenti instaurano con docenti di altre facoltà italiane ed internazionali per l'approfondimento e la collaborazione in specifici settori.

L'Unione europea sostiene da alcuni anni il settore della R&S attraverso la promozione e la creazione di reti tra imprese, università e centri di ricerca. La posizione di Torino rispetto a queste reti è rimasta per lungo tempo marginale rispetto a questi flussi, benché l'Eurosportello da alcuni anni promuova i programmi *Brite/Euram* (per le tecnologie industriali) e *Esprit* (per l'elettronica). La situazione è ora in netto miglioramento, anche di fronte alle maggiori opportunità offerte dal V Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo promosso dall'Unione europea quest'anno.

In ambito economico, ai complessi rapporti locali corrispondono interazioni con l'esterno altrettanto complesse, frequentissime, qualificanti sia in entrata che in uscita, con molti soggetti globali. Per quanto riguarda le aree geografiche dove le imprese torinesi sviluppano forme di cooperazione con *partner* esteri l'Europa conferma il ruolo di mercato e di contesto operativo (soprattutto nel caso di PMI che stabiliscono *partnership* transnazionali a livello europeo), anche se sono da alcuni anni presenti reti di imprese con realtà appartenenti a paesi anche meno sviluppati.

4 Conclusioni

L'analisi condotta rivela il definirsi di una nuova situazione per l'area torinese. Il quadro che viene delineandosi presenta una situazione piuttosto anomala: le reti di cooperazione acquistano un significato diverso nei diversi livelli territoriali. Aumentando la scala, le reti sembrano essere più efficaci: Torino sembra essere più in grado di creare reti e sinergie negli ambiti nazionali ed internazionali, piuttosto che a livello locale. La cooperazione in ambito metropolitano e regionale diventa condizione necessaria per l'integrazione e la competitività di Torino.

Ne emerge l'impressione di trovarsi oggi di fronte ad almeno due possibilità: da un lato limitarsi a forme di *networking* passivo, dall'altro determinare, in tempi brevi, forme di *governance* nella direzione di specifiche politiche di rete. *Governance* non significa solo regolazione negoziale tra attori locali pubblici e privati, ma anche una compattezza tra gli attori pubblici, ad esempio in ambito metropolitano tra Comune di Torino, Provincia ed altri comuni circostanti.

Torino si è limitata per molto tempo ad intraprendere forme di *networking passivo*, cioè ad attrarre e attivare nodi di organizzazioni a rete sovralocali (ad esempio reti d'impresa), flussi di denaro, informazioni e servizi. Tuttavia, non sembra più sufficiente un semplice processo di valorizzazione territoriale attraverso collegamenti di relazioni verticali e orizzontali per essere presenti sulla scena internazionale. Occorre un più complesso rapporto interattivo tra il livello locale e globale attraverso un partenariato pubblico/privato. La *governance* di Torino richiede un grosso sforzo e impegno organizzativo per operare uno sviluppo urbano e per essere in grado di stabilire contatti e alleanze nella forma di un *networking attivo*. La città sembra avere le carte per evolvere verso questa seconda possibilità. Torino deve collegarsi in rete con altri sistemi territoriali: è necessario stabilire connessioni tangibili (e non) a livello locale con i relativi soggetti, a livello regionale con il territorio circostante, a livello globale con città e organizzazioni nazionali ed internazionali e mettendo in gioco le proprie capacità di interazione. Ciò andrebbe nella direzione della cooperazione non solo a livelli globali, ma ancor prima a livello locale, tra i diversi attori della rete. Attori anche tradizionalmente contrapposti oggi possono e devono riproporsi e organizzarsi per superare la situazione di declino in cui versa la città e per condividere un'idea strategica di sviluppo che faccia leva sulle risorse locali in grado di generare vantaggi competitivi strategici. Molto è ancora da fare e l'impegno richiesto in questa direzione è grande: è necessaria una forte accelerata verso questi processi.

Cristiana ROSSIGNOLO, DIT, Politecnico di Torino

L'IMMAGINE DELLA CITTA'

Sintesi

Da un'analisi della letteratura esistente sull'immagine di Torino emerge un dato unificante: la città viene percepita come ricca di eccellenze storico-artistiche, con un grande patrimonio enogastronomico, sostanzialmente adatta al turismo ed ai soggiorni d'affari, ma povera dal punto di vista della promozione d'immagine, incapace di porsi sul mercato in modo competitivo e coordinato. Ciò si risolve in un giudizio solitamente medio riservato a Torino: l'entusiasmo dei visitatori per le bellezze architettoniche, per il patrimonio museale e per l'offerta di servizi culturali è stemperato dalla sensazione che poco venga fatto per venire incontro ai turisti; che i servizi d'informazione lavorino in modo non coordinato ed inefficiente; che, in generale, si venga scarsamente assistiti, guidati, invogliati a vivere la città.

L'attuale situazione evidenzia la mancanza di un orientamento al *marketing* inteso sia come volontà dinamica di offrirsi al pubblico in modo stimolante e flessibile, sia come filosofia dell'accoglienza, cioè come riconoscimento nel turismo di una risorsa economica che possa integrare la vocazione industriale della città. Torino sconta la propria storia di capitale industriale e continua a sottovalutare il fenomeno turistico, a concepirlo come secondario o del tutto marginale rispetto all'economia tradizionale. Le grandi potenzialità culturali, l'elevata accessibilità, la possibilità di integrare il soggiorno in città con la visita a dintorni di prestigio non vengono sostenute da un assetto manageriale dall'ospitalità, tanto da far spesso parlare di potenzialità inespresse.

Gli interventi sul versante dell'immagine e della promozione turistica della città devono quindi puntare ad un'opera di rilancio complessiva e coordinata, capace di dare un adeguato risalto a quelle potenzialità che vengono ampiamente riconosciute a Torino da operatori di settore e visitatori, ma che soffrono oggi di una comunicazione frammentaria, poco energica e talvolta elitaria.

Il presente documento, che nasce da un'analisi della letteratura esistente, vuole fornire uno strumento di diagnosi dell'attuale immagine turistica della città. A questo fine, si valuteranno dapprima le connotazioni di Torino come attrazione turistica in senso proprio, in quanto città d'arte e di cultura, ed in seguito ci si concentrerà invece sul turismo d'affari. Il secondo capitolo conterrà una breve analisi delle infrastrutture turistiche ed un tentativo di delineare i principali interventi promozionali necessari. Infine, l'ultima parte offrirà alcune considerazioni conclusive sulle prospettive del turismo a Torino.

1 Torino città d'arte

1.1 Torino nel panorama italiano

L'Osservatorio Turistico Nazionale delle Città d'Arte -attivato nel 1998 dalla Provincia di Ferrara- ha classificato i comuni italiani sulla base di indicatori di tipo turistico-culturale, strutturale e socioeconomico, rilevandone quindi le potenzialità di valorizzazione ed il grado di ospitalità. Torino viene collocata -insieme a Bari, Brescia, Catania, Mantova, Padova, Parma, Pistoia, Trieste e Verona- nel gruppo denominato "*Un patrimonio da sfruttare*", lontana dalle grandi capitali del turismo italiano ma nel novero dei comuni che presentano le maggiori potenzialità di sviluppo in tempi brevi. Elevata offerta culturale, presenza di dintorni di pregio, numerose occasioni di intrattenimento, elevate attrezzature e grado di accessibilità si scontrano con una capacità ricettiva limitata, seppure di buon livello qualitativo.

Altro tipo di indicatore viene fornito dall'IS.NA.R.T che, in collaborazione col CENSIS, ha valutato 4267 comuni italiani con almeno una struttura di ospitalità, stilandone poi una graduatoria sulla base del grado di turisticità, definito come "*ampiezza ed intensità dell'offerta turistica nel territorio di ciascun comune*". Sono soltanto 13 i comuni piemontesi che figurano tra le prime 200 località turistiche con almeno dieci esercizi ricettivi, venendo dunque a costituire appena il 6,5 per cento della offerta turistica nazionale di alto livello. In ambito regionale, Torino è preceduto unicamente da Sestriere, a conferma quindi del suo ruolo trainante per il turismo piemontese. In ambito nazionale, il confronto con le altre capitali del turismo italiano evidenzia l'esistenza di un potenziale inespresso, che pone Torino in una posizione di superiorità rispetto a città dalla lunga tradizione turistica ma ancora ben lontana dai vertici della classifica (Tab. 1.1.1).

Tabella 1.1.1: Il rating dei comuni turistici italiani.

| Posizione | Comune | Rating |
|-----------|---------|--------|
| 2 | Roma | 95,1 |
| 6 | Milano | 53,0 |
| 7 | Venezia | 52,1 |
| 9 | Firenze | 46,2 |
| 48 | Napoli | 30,5 |
| 63 | Genova | 27,6 |
| 70 | TORINO | 26,8 |
| 98 | Bari | 24,9 |
| 102 | Bologna | 24,8 |
| 143 | Verona | 22,4 |
| 168 | Padova | 20,9 |

Torino può inoltre contare su una buona notorietà internazionale, che la colloca all'ottavo posto tra le città italiane conosciute dagli stranieri. La situazione è però meno lusinghiera se si guarda al desiderio delle persone intervistate di visitare la città in occasione di un viaggio futuro -diciottesima posizione, pari all'1,2 per cento delle citazioni spontanee-, confermando che la fama di Torino deriva essenzialmente dal suo essere città d'affari e trova difficoltà ad assumere una connotazione turistica.

1.2 L'immagine di Torino nelle guide turistiche

Premesso che le guide turistiche si rivolgono principalmente ad un target alto (31 per cento) o medio-alto (39 per cento) -e che quindi forniscono una lettura selettiva delle realtà esaminate- esse tendono a proporre Torino ed il Piemonte come luoghi di medio interesse, contraddistinti da poche grandi bellezze isolate o marginali rispetto ai grandi flussi turistici. Le eccellenze artistiche, storiche o enogastronomiche non vanno a comporre un panorama unitario, non definiscono un territorio da esplorare ed apprezzare nel suo complesso, ma si prestano invece ad un turismo rapido e distratto. Manca quindi l'idea forte di una regione che sappia proporsi nella sua totalità come terra ricca e stimolante, che sappia fare del turismo una risorsa economica. La valutazione è nella maggior parte dei casi negativa, con una preponderanza del valore "*discreto*".

Per quanto riguarda specificamente l'immagine di Torino, le guide tendono a far leva soprattutto sulla struttura architettonica della città, sul patrimonio museale e sulla tradizione enogastronomica di altissimo livello. Anche in questo caso, le attrattive

turistiche pagano la mancanza di un'azione incisiva di promozione: il fruitore esterno rimane spesso disorientato a causa di orari non coordinati di strutture museali ed esercizi commerciali, ed in difficoltà di fronte ad un sistema di trasporti pubblici inadeguato. La città viene in sostanza descritta come "ostile", poco convinta della propria vocazione turistica e poco disponibile ad accogliere le esigenze dei visitatori.

Il dato, tuttavia, si presta anche ad una lettura meno pessimistica, in quanto indica la possibilità di operare un salto di qualità che consenta di posizionarsi nella fascia medio-alta: si riconosce cioè l'esistenza di ottime potenzialità turistiche che, una volta supportate da un'operazione mirata di promozione, potranno fornire una solida base per ottenere valutazioni più lusinghiere.

1.3 Il giudizio dei turisti

Passando ora ad un'analisi diretta delle caratteristiche della domanda turistica, è possibile scoprire quali sono gli elementi che con più forza caratterizzano l'immagine della città agli occhi dei suoi visitatori. Secondo un'indagine condotta dalla Trademark Italia nel febbraio del 1995, il 48,2 per cento degli Italiani che è già stato a Torino ne ha particolarmente apprezzato la ricchezza storico-culturale, rimanendo invece sostanzialmente indifferente o insoddisfatto dalla fruibilità di tale patrimonio e dal grado di accoglienza e vivibilità della città.

Tabella 1.3.1: Cosa gli italiani apprezzano di Torino

| | |
|----------------------------------|--------|
| Monumenti | 14.4 % |
| Architettura | 9.3 % |
| Piazze e strade | 9.1 % |
| Musei | 7.6 % |
| Cordialità - ospitalità | 6.5 % |
| Giardini - parchi | 6.3 % |
| Organizzazione città - viabilità | 6 % |
| Pulizia - tranquillità | 5.7 % |
| Divertimenti - gastronomia - | 5.3 % |
| Centro storico | 4.8 % |
| Chiese | 3.4 % |
| Mostre | 1,6 % |

Tabella 1.3.2: Cosa gli Italiani non apprezzano di Torino

| | |
|---------------------------------|--------|
| Caos - traffico | 21.6 % |
| Persone fredde | 12.2 % |
| Clima | 8.6 % |
| Città triste | 5 % |
| Città sporca | 4.7 % |
| Smog | 2.9 % |
| Delinquenza | 2.9 % |
| Razzismo - intolleranza | 1.9 % |
| Periferia | 1.8 % |
| Monumenti | 1.4 % |
| Divertimenti - ristorazione | 1 % |
| Organizzazione - mezzi pubblici | 0,9 % |

L'immagine di città industriale grigia e caotica vince dunque su quella di meta culturale, cosicché l'oggettiva presenza di numerosi elementi di interesse viene vissuta in modo estremamente problematico dai visitatori.

2 Torino città d'affari

2.1 L'eredità della tradizione industriale

Nella percezione degli Italiani, Torino rimane soprattutto la capitale dell'automobile, un'immagine che è spesso vissuta come antitetica alla possibilità di soggiorni piacevoli, non ancorati al grigiore di una città unicamente industriale. Tale prospettiva, se da un lato può pregiudicare i tentativi di svecchiamento dell'immagine turistica di Torino, dall'altro può fornire un'occasione per un'interazione innovativa tra impianti produttivi e settori dell'ospitalità. La storia industriale della città può essere vissuta e presentata come elemento di attrazione –con visite guidate agli stabilimenti, ad esempio, integrate a visite al Museo dell'automobile ed al Centro storico Fiat–, che coinvolga anche l'industria vinicola e la grande tradizione dolciaria.

2.2 Il confronto con le città europee

Dall'indagine annuale che la Healey & Baker conduce sulle principali città d'affari europee, Torino risulta occupare una posizione piuttosto defilata, lontana non soltanto dalle grandi capitali del business, ma anche da altri centri con una tradizione industriale e commerciale meno significativa e tuttavia capaci di rinnovarsi e di riproporsi nel tempo con maggior vigore (Tabella. 2.2.1).

Tabella 2.2.1: Classifica delle città europee come business location

| Città | Posizione | | | Punteggio Ponderato |
|-------------|-----------|------|------|---------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | |
| LONDRA | 1 | 1 | 1 | 1,16 |
| PARIGI | 2 | 2 | 2 | 0,64 |
| FRANCOFORTE | 3 | 3 | 3 | 0,55 |
| BRUXELLES | 4 | 4 | 4 | 0,35 |
| AMSTERDAM | 5 | 5 | 5 | 0,32 |
| MADRID | 9 | 9 | 6 | 0,18 |
| BARCELLONA | 6 | 6 | 7 | 0,17 |
| MILANO | 8 | 8 | 9 | 0,17 |
| MANCHESTER | 13 | 11 | 10 | 0,17 |
| STOCCOLMA | 16 | 18 | 19 | 0,08 |
| PRAGA | 21 | 21 | 21 | 0,08 |
| LIONE | 22 | 22 | 22 | 0,07 |
| ROMA | 23 | 25 | 24 | 0,06 |
| COPENHAGEN | 25 | 24 | 25 | 0,05 |
| VARSAVIA | 26 | 26 | 26 | 0,05 |
| TORINO | 27 | 28 | 27 | 0,05 |
| OSLO | 28 | 27 | 28 | 0,03 |
| MOSCA | 30 | 29 | 29 | 0,02 |
| ATENE | 29 | 30 | 30 | 0,02 |

Le esigenze principali del turismo d'affari riguardano innanzitutto le modalità di comunicazione, in un senso lato del termine, includendo quindi un facile accesso al mercato ed ai clienti, collegamenti rapidi e funzionali con altre città sul territorio nazionale ed estero, trasporti urbani efficienti ed, infine, un sistema di telecomunicazioni moderno. Elementi ulteriori di competitività riguardano le risorse umane –in termini di costi e disponibilità di personale qualificato, di lingue conosciute, ma anche di un buon livello di qualità della vita da offrire ai propri impiegati– il costo degli uffici e, in ambito nazionale, la presenza di incentivi statali e la pressione fiscale. Rispetto a ciascuno di questi fattori, Torino appare arretrata e statica agli occhi delle 500 compagnie europee presso la quali la ricerca è stata condotta: la città gode ancora di una certa notorietà –il 38 per cento degli intervistati la citano come città d'affari ben conosciuta–, ma viene inesorabilmente relegata in una posizione bassa o medio-bassa della classifica quando si passa all'analisi delle singole infrastrutture in grado di renderla appetibile come *business location*.

2.3 Il turismo fieristico e congressuale

Torino assorbe appena il 3 per cento del mercato congressuale italiano, essendo fortemente penalizzata da un'offerta alberghiera scarsa, costosa e poco flessibile. La disponibilità di strutture e servizi per manifestazioni congressuali o fieristiche viene invece giudicata un punto di forza della città, così come l'ubicazione strategica rispetto agli altri Paesi europei, la vicinanza a Milano, il grado di accessibilità sia aerea che ferroviaria.

Molto rimane da fare sul versante della promozione d'immagine, dal momento che gli operatori tendono a giudicare la città troppo grigia e poco vitale, nonostante le si riconosca

una forte connotazione di tradizione culturale ed una buona qualità della vita. Analogamente, in attesa di interventi strutturali che amplino la capacità alberghiera, è necessario operare nel senso di una maggiore professionalità gestionale, di una differenziazione ed elasticità dell'offerta, di una qualità manageriale del servizio che interessi anche i numerosi alberghi a conduzione familiare.

3 Prospettive: una nuova comunicazione per le infrastrutture turistiche

3.1 Musei

Il Touring Club Italiano ha condotto nel 1995 un'indagine sui 13 musei torinesi più significativi per la realtà cittadina, al fine di valutarne il grado di fruibilità turistica, tenendo quindi conto delle caratteristiche di accoglienza, visitabilità, gestione e dotazione di ciascuna struttura. Secondo tale analisi, il patrimonio museale torinese risulta gravato da problemi gestionali che lo rendono poco frequentato nonostante la varietà e l'alto livello qualitativo del materiale esposto. Il successo dell'operazione "Torino Musei Aperti" evidenzia le reali potenzialità delle strutture museali e, per converso, l'incapacità di sfruttarle in modo sistematico, continuo, coordinato. Esiste quindi un'attenzione di base verso i musei torinesi, una disponibilità ed un interesse che si prestano ad essere intensificati ed soddisfatti attraverso la costruzione di un'immagine più dinamica, più propositiva, non confinata nei tempi di singole iniziative ma che si estenda invece lungo l'intero anno.

Accanto a problemi strutturali, risolvibili soltanto nel lungo periodo - legati ad esempio alla mancanza di una gestione autonoma per i musei sia statali che civici, allo smembramento delle collezioni sabaude tra quattro diverse Soprintendenze, al finanziamento pubblico che non stimola lo spirito imprenditoriale - vi sono anche carenze strettamente promozionali che una più attenta politica di comunicazione può affrontare nel breve periodo. Il pubblico ha infatti dimostrato di premiare i musei più vitali e vivaci che sanno affiancare al percorso espositivo attività collaterali e complementari: la Galleria d'Arte Moderna, il Museo dell'Automobile, il Museo d'Arte Contemporanea del Castello di Rivoli godono di un'immagine positiva e stimolante agli occhi dei visitatori grazie alla realizzazione di sale per mostre, sale video, centri di documentazione, laboratori didattici ecc.. Si richiede inoltre la creazione di richiami e circuiti comuni tra i vari musei, ad esempio di un itinerario che consenta di esplorare in modo unitario la storia della Torino sabauda e di Torino capitale.

3.2 Offerta alberghiera

La capacità ricettiva di Torino è rimasta pressoché immutata negli ultimi anni, a fronte di una clientela turistica sempre più diversificata ed esigente ed ad una concorrenza nazionale ed estera che si è andata intensificando. Paradossalmente, la disponibilità non risulta più in grado di *soddisfare* nemmeno quella clientela d'affari che ne ha sempre rappresentato il target di riferimento e rispetto alla quale gli alberghi hanno spesso dimensionato tariffe e servizi a scapito del turismo non d'affari. Il flusso molto discontinuo delle presenze -che raggiunge il suo picco in occasione di eventi fieristici e congressuali per poi cadere bruscamente nei fine settimana e nel periodo estivo- rende ulteriormente difficile la gestione delle strutture dell'accoglienza.

L'ospitalità costituisce attualmente una seria barriera all'espansione turistica di Torino: a fronte di tale situazione si può tuttavia operare nell'immediato per un miglioramento qualitativo, per un incremento di professionalità, visibilità e flessibilità; in secondo luogo, il volume d'alloggio attualmente disponibile rende necessaria un'opera di comunicazione turistica non generica ma rivolta specificamente a nicchie di mercato.

3.3 Ristoranti e shopping

I ristoranti torinesi vengono giudicati come uno dei motivi di maggior *appeal* della città, e non sembrano richiedere interventi sostanziali se non nel senso di una più attenta comunicazione delle risorse disponibili e di una maggior cordialità degli operatori, cui viene spesso attribuita un'eccessiva freddezza. Analogamente, lo *shopping* pare adeguato ad uno sviluppo turistico di Torino, e può perciò diventare un elemento da sottolineare tra le attrattive della città, specie presso i visitatori stranieri.

3.4 Trasporti

L'accessibilità di Torino viene valutata positivamente, grazie alla sua vicinanza strategica a Milano, alla relativa comodità dei collegamenti con la Francia, alla presenza di un aeroporto. Il trasporto urbano appare nel complesso adeguato, in grado di raggiungere facilmente le principali attrazioni turistiche, ma la fruizione di tali servizi da parte dei turisti rimane difficoltosa. Le infrastrutture per i trasporti denunciano infatti la necessità di un maggiore coordinamento e di un accesso semplificato ai servizi. Gli interventi più urgenti riguardano gli strumenti informativi: mancano i segnali per i punti di interesse turistico in ingresso alla città, così come mancano indicazioni in lingua straniera per musei, trasporti pubblici, alberghi e ristoranti.

3.5 Servizi culturali e di intrattenimento

A fronte delle numerose iniziative, spesso di alto livello, che popolano il calendario torinese, la città continua ad essere vissuta come "seria" dai visitatori, tende cioè a dare insufficiente risalto alle occasioni di intrattenimento. Le possibili sinergie tra patrimonio artistico, eventi culturali e turismo spesso non vengono sfruttate adeguatamente, anche a causa di un'impronta elitaria e colta delle manifestazioni che ne diminuisce la popolarità. La promozione degli eventi deve perciò compiere uno sforzo che non porti a negare l'immagine colta ed intellettuale della città, ma la complementi con una comunicazione rivolta anche ad un pubblico non torinese e neofita.

4 Conclusioni

Torino gode di un'immagine sostanzialmente positiva ma non turistica: le vengono attribuite operosità, serietà, grandi tradizioni culturali, un'impronta elegante ed intellettuale, ma questi fattori non inducono a percepirla come destinazione accogliente, divertente, invitante. Accanto quindi ad un miglioramento dell'offerta attuale nel senso di un maggior orientamento al mercato, di più dinamismo ed voglia di innovare per soddisfare prontamente le esigenze dei visitatori, è necessario "dichiarare" la disponibilità della città ad accogliere ed a mostrarsi ai turisti.

Ciò comporta innanzitutto un alto grado di coordinamento tra le risorse, che porti a concepire musei, gallerie d'arte, eventi culturali, ambiente urbano, negozi e tradizioni enogastronomiche come componenti di un progetto complessivo capace di colpire proprio per l'unicità e la varietà dell'offerta. La creazione di percorsi comuni con biglietti integrati tra tutte le strutture museali, una segnaletica anche in lingua straniera che aiuti ad orientarsi ed a godere a pieno di tutti gli aspetti della città, punti informativi visibili e competenti, una comunicazione semplice ed immediata, un atteggiamento più cordiale e cooperativo da parte degli operatori possono costituire interventi immediati in grado di rendere Torino immediatamente più *friendly*. Il coordinamento dovrebbe però essere anche in grado di aprirsi all'esterno, ai comuni limitrofi ed agli altri elementi di attrazione regionali.

L'offerta turistica di Torino dev'essere in grado, nei prossimi anni, di cogliere la sfida di una domanda sempre più personalizzata e qualificata, che richiede oggi soluzioni su misura e servizi culturali di alto livello. La città si scontra tuttavia coi limiti oggettivi della propria capacità ricettiva, soprattutto in termini di un'offerta alberghiera che presenta forti rigidità gestionali e evidenti limiti di capienza. Si rende quindi necessaria un'opera attenta di comunicazione che dia alle risorse esistenti il giusto risalto aumentando nel complesso il fascino della città, e che, data l'attuale impossibilità di puntare ad un turismo di grandi numeri, selezioni destinatari specifici. A questo proposito, pare interessante l'individuazione, da parte della Trademark Italia, di 7 target potenziali verso cui orientare l'offerta turistica di Torino, così definiti: gruppi italiani che visitano il Piemonte; turisti individuali tra i 35 ed i 60 anni interessati ad eventi colti; le coppie adulte -oltre i 59 anni- senza figli; le coppie adulte in fuga romantica; i circoli amanti della musica; i gruppi stranieri che visitano il Piemonte; i gruppi che si muovono per motivi religiosi.

Torino vive anche di un turismo d'affari che ne riconosce le buone dotazioni congressuali e la posizione geografica strategica, ma è frenato dalla bassa convenienza –soprattutto alberghiera- e dall'immagine un po' polverosa della città. Un'attività più intensa e continuativa di relazioni pubbliche, l'offerta di facilitazioni e la promozione degli aspetti più propriamente turistici della città sono attività necessarie per riacquistare una posizione leader nel panorama europeo.

In conclusione, solo un'operazione mirata e forte di comunicazione ed un orientamento fattivo all'accoglienza turistica potrà colmare lo squilibrio tra le reali potenzialità turistiche della città e l'attuale sfruttamento inadeguato di tali risorse.

Annalisa BALLAIRA, Università di Torino

IL QUADRO DEMOGRAFICO

Sintesi

La forte espansione demografica di Torino degli anni '50 e '60 ha oggi riflessi sulla composizione per età della popolazione e sui ritmi di invecchiamento demografico. Le forti immissioni di popolazione di quegli anni si sono interrotte negli anni successivi. Questo tipo di dinamica - composta di fasi di forte espansione e successive fasi di arresto della crescita, non distribuita uniformemente in tutte le età, ma concentrata in alcune - dà luogo ad un significativo processo di invecchiamento della popolazione. Tale fenomeno è ulteriormente accentuato dal declino delle nascite che ha eroso negli anni la base della piramide della struttura per età della popolazione torinese. Il processo di senilizzazione della popolazione investe anche il resto dell'area metropolitana, a livelli meno elevati. Tra le grandi città del centro-nord italiano Torino si distingue per invecchiamento meno intenso.

In uno scenario di tipo tendenziale, Torino evidenzia decrementi forti di popolazione giovanile determinati dalla denatalità degli anni passati, rispetto agli alti livelli di natalità degli anni '60. La composizione della popolazione in età di lavoro sarà caratterizzata in misura significativa dal peso delle età più anziane rispetto a quelle giovanili.

Per adattarsi a tali tendenze demografiche, solo in parte contrastabili con flussi migratori, si rendono necessari investimenti nella formazione professionale continua dei lavoratori onde limitare l'obsolescenza dei profili professionali favorita dall'incalzante ritmo delle innovazioni tecnologiche.

La popolazione di anziani è e sarà attraversata da coorti che si differenziano per *background* culturale e professionale accumulato nel corso della vita rispetto agli anziani di ieri. Ne consegue che modificazioni nelle identità e stili di vita daranno probabilmente origine (e in parte già sta avvenendo) a mutamenti importanti nelle strategie residenziali, nella tipologia di consumi, nel modo di impiegare il tempo ecc.. Nella società di domani la condizione dell'anziano potrebbe essere meno marginale se le tendenze socioculturali che già oggi si avvertono saranno sostenute nell'ottica di valorizzare il "tempo liberato" degli anziani per la collettività intera, oggi alle prese con una carenza di risorse per l'assistenza, la custodia dei bambini, la salvaguardia delle tradizioni, dei beni culturali ecc.

E' improbabile che la fecondità possa raggiungere i livelli del passato, ma un leggero aumento potrebbe essere possibile e contribuire, insieme ai flussi migratori, a contrastare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Interventi nel campo delle politiche dei tempi, del lavoro, dei servizi per l'infanzia, nonché una maggiore attenzione alle famiglie con figli nel prelievo fiscale, potrebbe costituire da un lato il ripristino di condizioni di equità tra famiglie con figli e famiglie senza figli, dall'altro favorire una ripresa della fecondità nei limiti in cui essa risulta essere ostacolata da oggettive difficoltà alla realizzazione di progetti di procreazione già previsti.

1 Tipi di popolazioni in una città metropolitana

In questo contributo si prenderà in esame la situazione demografica di Torino e dell'intera area metropolitana facendo esclusivo riferimento alla popolazione residente, ben sapendo che un quadro completo della situazione richiederebbe di poter prendere in considerazione anche la popolazione presente. Le città dotate di strutture di servizi più rari o più prestigiosi rispetto a quanto disponibile nel resto del territorio metropolitano e regionale attirano flussi di pendolari e consumatori che fanno delle città qualcosa che non corrisponde unicamente alla popolazione che vi risiede. Oltre a motivi di lavoro, chi si reca nelle grandi città è attratto dall'offerta di servizi culturali, educativi e ricreativi (*city users*), oppure perché in viaggio di affari (*businessmen*) e per questo fruitore di strutture

alberghiere di prestigio e di cultura (Martinotti G. 1993). Ma questi flussi non esauriscono ancora le presenze di chi vive e fa vivere la città. Infatti le grandi città per le loro dimensioni demografiche ed economiche sono frequente destinazione per immigrati irregolari alla ricerca di lavoro. Questi tipi di popolazioni non sono al momento facilmente rilevabili.

Anche per Torino si sono sviluppate importanti interdipendenze funzionali tra i soggetti localizzati nell'area facendo sì che il centro sia legato alla sua periferia metropolitana da intensi spostamenti pendolari, in entrambe le direzioni, sia per motivi di lavoro sia di svago. Si ha la percezione di flussi di consumatori che si riversano in città per fruire di occasioni di divertimento, per acquisti, per mostre ed esposizioni. La presenza straniera ed irregolare è visibile in alcune specifiche aree della città.

Si può dunque ritenere che anche per Torino il rapporto tra popolazione e territorio si stia modificando dando luogo a un nuovo tipo di forma urbana dove la popolazione residente non esaurisce il problema di chi "vive" la città. La presenza di più tipi di popolazioni oltre a quella residente, è una delle ragioni del fatto che la città pur in declino demografico appare sempre più congestionata.

I sociologi sottolineano poi che la frequentazione delle città da parte di altri tipi di popolazione può creare conflitti di interesse tra quella residente e le altre. Le strutture urbane sono costrette a modificarsi per supportare i flussi congestionanti dei consumatori non residenti così come le politiche per rendere competitive le città possono interferire con gli interessi dei residenti.

Si tratta di fenomeni non ancora ben conosciuti, mancano informazioni e condurre indagini in proposito è reso complesso dalla carenza di rilevazioni statistiche adeguate a rilevare le trasformazioni in atto.

In questo contributo si esamina la situazione demografica della popolazione residente.

Questo punto di osservazione è utile per fare una diagnosi circa le note trasformazioni demografiche in atto quali l'invecchiamento della popolazione, che possono avere un impatto sul mercato immobiliare, su quello del lavoro, sulla domanda di beni e di servizi pubblici e privati, sulle scelte politiche per la distribuzione delle risorse pubbliche.

2 La situazione

La forte espansione demografica di Torino degli anni '50 e '60 ha oggi riflessi sulla composizione per età della popolazione e sui ritmi di invecchiamento demografico. Le forti immissioni di popolazione di quegli anni si sono poi interrotte negli anni successivi. Questo tipo di dinamica - composta di fasi di forte espansione e successive fasi di arresto della crescita, non distribuita uniformemente in tutte le età, ma concentrata in alcune - dà luogo ad un intenso processo di invecchiamento della popolazione. Tale fenomeno è ulteriormente accentuato dal declino delle nascite che ha eroso negli anni la base della piramide della struttura per età della popolazione torinese. Si esamineranno più oltre le trasformazioni della composizione per età, mentre di seguito si comincia con l'analisi della dinamica complessiva della popolazione.

3 La dinamica demografica passata e presente

Nel 1951 Torino aveva 700mila residenti, dieci anni dopo circa 1 milione e 100mila e all'inizio degli anni '70 raggiungeva il suo massimo, 1 milione e 200mila, raddoppiando quasi la sua popolazione. L'area metropolitana nel suo complesso (53 comuni) è passata da 990mila residenti nel 1951 ad un

massimo di 1 milione 890 mila nel 1976. In poco più di vent'anni l'area era cresciuta di 900 mila unità. Da allora in poi si è registrato un continuo moderato decremento demografico. Nel 1997 l'area metropolitana contava circa 1 milione 700 mila residenti (tab. 1). Le perdite sono imputabili al comune di Torino, il resto dell'area metropolitana fa infatti osservare una crescita continua, non sufficiente tuttavia a compensare il calo torinese. Nel 1997 Torino aveva circa 915 mila residenti.

Il calo demografico di Torino è determinato dalle dinamiche negative sia naturali sia migratorie. Negli anni 1991-'96 Torino ha registrato un decremento naturale pari a circa -0,3 per cento ed uno migratorio di -0,6 per cento medio annuo, per una complessiva diminuzione di circa 1 per cento medio annuo (tab. 2).

Nelle cinture si osservano invece dinamiche positive sia per quanto riguarda i movimenti naturali che quelli migratori. Nella prima cintura i valori corrispondenti a quelli riportati per Torino sono +0,1 per cento, +0,3 per cento, +0,5 per cento. Nella seconda cintura il saldo naturale è sostanzialmente in pareggio mentre l'incremento migratorio è pari allo 0,3 per cento. Pertanto la popolazione è cresciuta dello 0,3 per cento medio annuo.

Nell'area metropolitana complessiva - se si confronta il periodo 1991-'96 con il decennio precedente 1981-'90 - la dinamica migratoria negativa appare rallentata (rispettivamente 0,5 per cento e 0,2 per cento medio annuo). Ciò si è prodotto per effetto di un tasso di immigrazione stazionario e di quello di emigrazione in declino. Tuttavia le tre ripartizioni dell'area metropolitana mostrano qualche aspetto di diversità. Torino città ha un tasso di immigrazione medio annuo che negli anni '90 appare in crescita rispetto a quanto osservato nel periodo precedente, un dato che potrebbe essere letto come esaurimento della fase di espulsione degli anni '80, dovuta alla ristrutturazione produttiva del settore della meccanica. E' probabile che questo relativo maggiore flusso di iscrizioni (sia dal resto d'Italia sia dall'estero) sia da interpretarsi come un ristabilirsi di condizioni di normalità. Il livello del tasso di immigrazione era infatti sceso a livelli molto bassi. Nel contempo i maggiori flussi di immigrazione sono anche dovuti all'immigrazione straniera, un fenomeno relativamente recente e connesso a rilevanti problemi di regolamentazione, ma che può costituire una nuova possibilità di sviluppo per Torino.

Rispetto al decennio 1981-'90 nelle cinture i trasferimenti di residenza sono in declino sia in ingresso che in uscita. Nella seconda cintura le immigrazioni sono rallentate ad un ritmo più lento. Tale andamento potrebbe essere interpretato come indice di una maggiore attrattività delle aree più esterne della conurbazione torinese. Conferma questa interpretazione il fatto che il resto della provincia mostri tassi di immigrazione e saldi migratori in netta crescita rispetto al recente passato.

4 L'area metropolitana nel Piemonte e il Piemonte in Italia

L'area metropolitana si contraddistingue dal resto del Piemonte per il fatto di registrare nelle cinture un saldo naturale ancora positivo. Ampie zone della regione mostrano invece saldi naturali negativi non compensati dai flussi migratori.

Il Piemonte nel suo complesso è caratterizzato da dinamiche demografiche naturali negative e saldi migratori positivi che non sono sufficienti a compensare il decremento naturale. In questi ultimi anni il Piemonte perde popolazione ad un ritmo in rallentamento per effetto di saldi migratori in leggera crescita.

In una graduatoria in ordine crescente del tasso d'incremento migratorio delle venti regioni italiane nel 1997 il Piemonte si colloca in 13° posizione. Negli anni precedenti ha avuto posizioni simili, tranne nel 1996 in coincidenza con la sanatoria per l'immigrazione clandestina, anno in cui è salito

alla 6° posizione. Nella corrispondente graduatoria del tasso di incremento naturale il Piemonte si colloca stabilmente in 16° posizione, seguito da Emilia Romagna, Toscana, Friuli Venezia Giulia e Liguria.

Dal punto di vista della crescita demografica complessiva nel 1997 il Piemonte è in 16° posizione, ma le regioni che lo seguono sono questa volta Calabria, Friuli Venezia Giulia, Molise e Liguria. Toscana ed Emilia Romagna registrano infatti saldi migratori più elevati del Piemonte e compensano in misura maggiore le perdite dovute alla dinamica naturale, in modo tale da far osservare un incremento di popolazione.

5 La struttura per età e comparazioni con altre città

Come avviene in genere nelle conurbazioni che hanno avuto un processo di *deurbanizzazione* verso le aree più esterne, anche l'area metropolitana torinese è caratterizzata da un centro con popolazione relativamente più invecchiata di quella residente nelle cinture (successivo paragrafo e tab. 5).

Una comparazione con altri grandi comuni italiani (più di 250mila residenti al 1991) mostra tuttavia che il grado di invecchiamento di Torino città non è più elevato di tanti altri. Tra le grandi città del centro nord è anzi la città con quota di popolazione di 65 anni e più, indice di invecchiamento e di dipendenza più bassi (tab. 3).

Non si dispone di informazioni circa la composizione per età nelle aree metropolitane di tali città, e pertanto non è possibile disporre di un quadro sufficientemente completo per poter affermare che le risorse umane disponibili a Torino siano più giovani che altrove. Tuttavia pare di poter intravedere in questa caratteristica della città di Torino un punto di forza. Appare invece come un punto di debolezza il fatto che i tassi di scolarità della media superiore e università (classe di età di riferimento 14-29 anni) sia il più basso tra quelli delle grandi città del centro nord (tab. 4). Ai relativamente bassi tassi di scolarità non corrispondono livelli di occupazione giovanile maggiori delle altre città qui considerate. Il tasso di disoccupazione è infatti elevato.

6 Uno scenario demografico tendenziale

Le proiezioni sono state elaborate ipotizzando una leggera crescita del numero medio di figli per donna, un modesto allungamento delle speranze di vita e un medesimo livello del flusso migratorio di quanto osservato nel quinquennio 1992-'96. Si tratta di uno scenario demografico tendenziale, che non include ipotesi di sostanziale inversione di tendenze nelle dinamiche demografiche osservate fino al 1996.

In base a queste ipotesi e alla metodologia utilizzata, nei prossimi anni la città di Torino perderà popolazione giungendo nel 2015 ad una popolazione di circa 688mila residenti. Nel 1996 era di 920mila unità. La prima cintura passerà da 540mila nel 1996 a 577mila residenti circa e la seconda cintura da 246mila a 253mila circa. Nel complesso l'area metropolitana (53 comuni) diminuisce da 1 milione 706mila a 1 milione 519mila (-11 per cento) e l'intera perdita è da attribuire a Torino città.

Le perdite demografiche dell'area metropolitana si concentrano in tutte le classi di età, tranne in quella dei grandi anziani. La popolazione più giovane (meno di 35 anni) passa da circa 700mila unità a poco più di 500mila. Nel 1981 essa contava circa 910mila unità (-27 per cento). Nel periodo 1996-2015 diminuisce anche la popolazione in età 35-54 anni passando da 490mila a 340mila (-11 per cento). Si contrae di poco la popolazione tra 55 e 74 anni (-5 per cento). I grandi anziani aumentano invece da 114mila a 186mila (+63 per cento).

Le variazioni di popolazione nelle classi di età modificano la composizione percentuale della popolazione. La popolazione in età 15-34 anni nel periodo in esame passa dal 28 per cento al 21 per cento, mentre quella di età più giovane rimane stazionaria (tab. 5). All'opposto la popolazione dei grandi anziani quasi raddoppia il suo peso passando dal 7 per cento al 12 per cento. E' interessante notare la forte crescita dell'indice di vecchiaia (percentuale del rapporto 75-∞/0-14 anni) dal 1981 al 1996 e dal 1996 al 2015. Nel primo periodo è più che raddoppiato e raddoppia ancora una volta nel secondo (rispettivamente dal 19 al 55 per cento al 103 per cento). Si noti che queste forti variazioni sono dovute sia ad una diminuzione di giovani sia ad un aumento di persone anziane.

Le tendenze osservate a livello di area metropolitana si rispecchiano anche in Torino con intensità diverse. Nel periodo 1996-2015 la popolazione giovanile 0-34 anni e quella in età 35-54 anni diminuiscono in misura più significativa (rispettivamente -41 per cento e -22 per cento) e la popolazione più anziana aumenta in modo più moderato (+35 per cento).

In termini di quote percentuali la popolazione al di sotto dei 15 anni e la popolazione in età di lavoro più matura risultano stabili. La popolazione giovanile (15-34 anni) scende invece dal 27 per cento al 20 per cento. La popolazione anziana (oltre 74 anni) cresce dall'8 per cento al 15 per cento. L'indice di vecchiaia cresce a livello di 150 grandi anziani per 100 giovani. Nel 1981 era a quota 21. Nel caso di Torino le variazioni dell'indice di vecchiaia sono da imputare maggiormente alla diminuzione di giovani.

Il resto dell'area metropolitana manifesterà le medesime tendenze e gli attuali differenziali in termini di composizione percentuale per età della popolazione si mantengono. Secondo le proiezioni in esame il resto dell'area metropolitana continua ad avere una popolazione più giovane sia per maggiori quote di popolazione giovanile sia di quella anziana. La popolazione di età inferiore ai 35 anni subisce una diminuzione pari al 13 per cento mentre tutte le altre classi di età sono stabili o in aumento. Si prevede un forte aumento di grandi anziani (+116 per cento), ma – nonostante questo rilevante incremento di anziani l'indice di vecchiaia al 2015 è la metà di quello torinese.

I risultati di proiezioni illustrati possono apparire inspiegabili se non si tiene conto di quanto accennato in precedenza. Le forti variazioni di popolazione in alcune classi di età che si prevedono nei prossimi anni sono in riflesso degli andamenti demografici del passato, e ciò è tanto più vero quanto più si fa riferimento alla popolazione anziana. Infatti in questo caso la metodologia di proiezione contiene minori parametri da stimare. La popolazione anziana di domani è già nata. Le sue dimensioni demografiche sono in gran parte determinate, solo la mortalità e la migratorietà avranno un effetto sulla dimensione del contingente che in questi anni si avvia alla terza e quarta età. Se si escludono modificazioni straordinarie nella mortalità e nei comportamenti migratori, si può ritenere che tali eventi non modificheranno le dimensioni di quel contingente.

Per dare un'idea delle variazioni indotte dai flussi migratori straordinari degli anni '50 e '60, si ricorda che il saldo migratorio nell'area metropolitana superò spesso punte di 50mila unità all'anno, in gran parte concentrati nelle classi di età giovanili. Tale flusso si è poi arrestato a metà degli anni '70 segnando l'inizio di un periodo di saldi negativi.

Le diminuzioni di popolazione giovanile sono invece da attribuire al declino delle nascite da metà anni '60 ad oggi. Nell'area torinese la denatalità è stata particolarmente intensa a causa delle forti variazioni indotte dai flussi migratori. Gli intensi arrivi migratori degli anni '60 in concomitanza con il baby-boom avevano portato il numero di nati a soglie elevate dell'ordine di 30mila nati all'anno nell'intera area metropolitana. Il repentino e poi lento declino delle nascite ha attualmente portato il

numero di nati a circa 14mila. Da queste forti variazioni nella creazione delle coorti di età deriva il fatto che i trentenni di domani saranno quasi dimezzati rispetto a quelli di oggi.

7 Gli effetti delle trasformazioni demografiche

Dall'analisi svolta emergono come principali fattori di cambiamento della situazione demografica di Torino la rilevante diminuzione di popolazione giovanile e l'ulteriore aumento di popolazione anziana. Medesime tendenze si osservano nel resto dell'area metropolitana anche se con intensità diverse.

Il calo di popolazione giovanile avrà un effetto sul mercato del lavoro. Difficile però prevedere come questo si esplicherà dal momento che l'andamento del mercato del lavoro dipende da numerosi fattori. E' possibile infatti che città come Torino tendano a sviluppare una domanda di lavoro nei settori dei servizi alle persone, della ristorazione, di custodia e in generale per posti di lavoro a bassa o modesta qualificazione, tipi di lavoro non troppo appetibili per giovani con aspettative -si suppone- più elevate. Parallelamente è probabile che si sviluppi anche una domanda di personale di medio-alto livello: professionisti, tecnici, imprenditori, dirigenti ecc.. Per questo tipo di domanda è forse più facile che il calo demografico e i relativi bassi tassi di scolarità torinesi possano determinare una situazione di migliore utilizzo di risorse umane. Oggi l'offerta di lavoro con i livelli di istruzione più elevati pare ancora essere sovrabbondante rispetto alle possibilità di lavoro, considerato che negli ultimi anni la dinamica della disoccupazione investe più i laureati che i diplomati (Ires 1998). Anche per i diplomati la situazione occupazionale potrebbe migliorare.

E' comunque possibile che l'offerta di lavoro in alcune sue componenti si riveli insufficiente rispetto alla domanda, nel caso in particolare dei posti di lavoro a bassa qualificazione e in quelli ad elevata qualificazione. I flussi migratori possono essere una risposta, nel primo caso con problemi di integrazione e possibili conflittualità con i lavoratori locali a bassa qualificazione, nel secondo con problemi connessi alla concorrenza esercitata da altre metropoli.

La situazione che pare delinarsi suggerisce in ogni caso interventi volti a considerare i giovani una risorsa scarsa e ad evitarne la dispersione. In questo senso sembra opportuno un sempre maggiore impegno nelle attività di orientamento degli studenti alle scelte scolastiche nonché il sostegno a quei corsi di studi più adeguati alla domanda di lavoro prevista.

E' evidente che la dinamica occupazionale di Torino coinvolge non solo parte della popolazione residente, ma attrae lavoratori da un'area vasta. Tuttavia il calo di giovani si verifica in tutta la regione piemontese, ragione per cui a Torino la carenza di giovani potrà essere avvertita nonostante la possibilità di attivare flussi pendolari o trasferimenti di residenza dalle altre province. Pertanto, nel caso lo sviluppo economico della città lo richiedesse, occorrerà attivare flussi immigratori da altre regioni e dall'estero nella composizione socioeconomica più rispondente alle esigenze della struttura occupazionale della città.

Si sostiene spesso che la minore disponibilità di giovani uomini e donne possa essere compensata dalla aumentata partecipazione delle donne di tutte le età al mercato del lavoro. Si nota che i tassi di età femminili giovanili sono già parecchio elevati e che comunque anche la popolazione femminile è in calo. Se si fa invece riferimento alle donne più anziane allora si ripropone la necessità di significativi investimenti nella direzione della formazione professionale per le ragioni a cui si accenna di seguito.

Il processo di invecchiamento colpisce la composizione per età delle forze lavoro. Nei prossimi anni l'indice di struttura della popolazione in età lavorativa passerà - secondo le proiezioni citate - dagli attuali 102 lavoratori più anziani ogni 100 lavoratori giovani (le classi di età messe in rapporto sono

35-54/15-34 anni) ai 140 su 100 nel 2015. Il problema della obsolescenza della forza lavoro – sempre più favorita dall'incalzante ritmo dell'innovazione produttiva - non potrà più essere risolto con il ricorso a politiche di pre-pensionamento sia per questioni di carico fiscale già elevato per il finanziamento del sistema previdenziale, sia per probabile carenza di forza lavoro giovanile su cui insistere per il ricambio generazionale sul mercato del lavoro. Diventerà pertanto sempre più pressante uno sviluppo adeguato della formazione professionale continua per i lavoratori.

A fronte di una diminuzione della popolazione in età attiva, cresce la popolazione anziana, in particolare quella nelle età più avanzate. Nel corso degli anni '80, il numero di ultrasettantacinquenni è aumentato in misura considerevole. Nei prossimi anni continuerà a crescere, seppure ad un ritmo meno elevato. L'incremento di popolazione molto anziana è soprattutto un problema assistenziale-sanitario. Si renderà necessario destinare risorse crescenti per il soddisfacimento dei bisogni di assistenza sanitaria e nel contempo, data l'attuale crisi del sistema finanziario pubblico, continuare a sviluppare nuovi tipi di risposte organizzative come l'assistenza domiciliare, le reti di buon vicinato, le associazioni di volontariato.

Per quanto riguarda la popolazione di anziani più giovani occorre ricordare che essa è progressivamente attraversata da coorti che si differenziano per background culturale e professionale accumulato nel corso della vita da quelle degli anni passati. Ne consegue che modificazioni di identità e stili di vita daranno probabilmente origine (e in parte già sta avvenendo) a mutamenti importanti nelle strategie residenziali, nella tipologia di consumi, nel modo di impiegare il tempo ecc.. Nella società di domani la condizione dell'anziano potrebbe essere meno marginale se le tendenze socioculturali che già oggi si avvertono saranno sostenute nell'ottica di valorizzare il 'tempo liberato' degli anziani per la collettività intera, oggi alle prese con una carenza di risorse per l'assistenza, la custodia dei bambini, la salvaguardia delle tradizioni, dei beni culturali ecc.

L'ampliamento della quota di popolazione anziana potrebbe avere un effetto nel mercato immobiliare favorendo la domanda di piccoli appartamenti.

Si è detto che all'origine dell'invecchiamento della popolazione di Torino risiede anche il rilevante calo di fecondità osservato in questi ultimi 20 anni. Sono sempre più numerose le coppie che si limitano ad un figlio. Tra i fattori alla base di tale fenomeno si riconoscono importanti trasformazioni socioeconomiche attraverso le quali è andata delineandosi un tipo di organizzazione sociale dei tempi e del lavoro che pare porre significative difficoltà alla vita familiare, limitando in particolare le possibilità di scelta delle coppie nel campo della procreazione. In questi anni si sono poi aggiunti ulteriori fattori che possono scoraggiare le coppie ad avere un figlio in più, una scelta che costituisce un investimento di lungo periodo. Il posto di lavoro appare più insicuro di un tempo a causa delle continue innovazioni produttive e delle transizioni di proprietà. Inoltre l'incertezza del reddito nell'età pensionabile potrebbe indurre alcune coppie ad accumulare di più limitando le dimensioni della famiglia.

Se così fosse, interventi nel campo delle politiche dei tempi, del lavoro, dei servizi per l'infanzia, nonché una maggiore attenzione alle famiglie con figli nel prelievo fiscale, potrebbe costituire da un lato il ripristino di condizioni di equità tra famiglie con figli e famiglie senza figli, dall'altro favorire una ripresa della fecondità nei limiti in cui essa risulta essere ostacolata da oggettive difficoltà alla realizzazione di progetti di procreazione già previsti.

E' improbabile che la fecondità possa raggiungere i livelli del passato, ma un leggero aumento potrebbe essere possibile e contribuire, insieme ai flussi migratori, a contrastare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Livelli di fecondità bassi come quelli di Torino e del Piemonte producono coorti giovanili sempre più ridotte a fronte di una popolazione anziana in

crescita come quota sul totale di popolazione. I flussi migratori possono arginare tali disequilibri demografici, ma occorre che siano molto consistenti e continui (Gesano 1994), a livelli ai quali sembra improbabile riuscire ad offrire condizioni accettabili di integrazione. Si può ritenere che se esistono margini per una crescita della fecondità questa debba essere favorita in modo tale che la popolazione si caratterizzi per un tasso di riproduzione ancora basso, ma su livelli più simili a quelli europei, con l'effetto di favorire un invecchiamento della popolazione più contenuto e più facilmente contrastabile dai tassi di crescita economica e dai flussi di immigrazione.

Quanto discusso a proposito di aumento della popolazione anziana da un lato e bassa fecondità dall'altro mette in evidenza che in futuro potrebbero porsi in modo più evidente che in passato questioni di scelte strategiche su come distribuire le risorse pubbliche tra le generazioni. Da un lato vi è la necessità di ampliare i servizi per la popolazione anziana, ma dall'altro risulta importante prestare particolare attenzione alle famiglie giovani onde evitare di appesantire ulteriormente la situazione demografica.

In ultimo, si sottolinea che l'analisi qui proposta è un contributo parziale alla conoscenza delle popolazioni che 'vivono' la città. In questa monografia ci si è occupati della popolazione residente. In realtà, come si è detto, le città metropolitane come Torino sono investite ogni giorno da flussi di popolazione diversi, richiamati dai servizi culturali, ricreativi, educativi, dal mondo degli affari. Sono popolazioni forse in aumento, mentre quella residente è in declino, che contribuiscono a congestionare la città, ne modificano le infrastrutture, impegnano i governi locali nel fronteggiarne gli inconvenienti, sono portatori di interessi che devono conciliarsi con quelli della popolazione residente.

L'esistenza di queste diverse popolazioni non diminuisce l'interesse per l'evoluzione demografica della popolazione residente, ma ricorda che l'analisi demografica non esaurisce il problema del rapporto tra città e popolazione.

Maria Cristina MIGLIORE, Ires Piemonte

Tabella 1 - Movimenti anagrafici nell'area metropolitana nel 1997

| | n° comuni | nati | morti | iscritti dall'interno | iscritti dall'estero | cancellati per l'interno | cancellati per l'estero | Popolazione totale |
|-----------------------------------|-----------|--------|--------|-----------------------|----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------|
| <i>Torino</i> | 1 | 6.975 | 9.603 | 17.284 | 4.545 | 23.077 | 918 | 914.818 |
| <i>I° cintura</i> | 23 | 4.778 | 4.133 | 18.290 | 817 | 18.025 | 453 | 541.351 |
| <i>II° cintura</i> | 29 | 2.305 | 2.215 | 7.998 | 322 | 7.414 | 166 | 246.966 |
| <i>Resto della provincia</i> | 262 | 4.117 | 6.220 | 18.406 | 844 | 16.412 | 339 | 516.836 |
| <i>Totale provincia di Torino</i> | 315 | 18.175 | 22.171 | 61.978 | 6.528 | 64.928 | 1.876 | 2.219.971 |

Tabella 2 - Movimenti naturale, migratorio e complessivo della popolazione nell'area metropolitana torinese nei periodi 1981-'90 e 1991-'96 (tassi percentuali medi annui)

| | | | |
|--------------------|----------------|-------------|--------------|
| Torino | Incr. naturale | Incr. migr. | Incr. totale |
| 1981-'90 | -0,2 | -1,1 | -1,4 |
| 1991-'96 | -0,3 | -0,6 | -0,9 |
| Prima cintura | Incr. naturale | Incr. migr. | Incr. totale |
| 1981-'90 | 0,2 | 0,5 | 0,7 |
| 1991-'96 | 0,1 | 0,3 | 0,5 |
| Seconda cintura | Incr. naturale | Incr. migr. | Incr. totale |
| 1981-'90 | 0,1 | 0,4 | 0,5 |
| 1991-'96 | 0,0 | 0,3 | 0,3 |
| Area metropolitana | Incr. naturale | Incr. migr. | Incr. totale |
| 1981-'90 | -0,1 | -0,5 | -0,5 |
| 1991-'96 | -0,1 | -0,2 | -0,3 |

Fonte: elaborazioni Ires su dati Istat

Tabella 3 - Indicatori relativi alla popolazione al censimento 1991

| Comuni | Indice di vecchiaia* | Indice di dipendenza** | per cento di pop. di 65 anni e più | Stranieri residenti ogni 1000 residenti |
|---------|----------------------|------------------------|------------------------------------|---|
| Roma | 118,1 | 36,6 | 14,5 | 17,4 |
| Milano | 193,1 | 38,2 | 18,2 | 19,4 |
| Napoli | 68,8 | 41,8 | 12 | 5 |
| Torino | 159,1 | 37,6 | 16,8 | 9,8 |
| Palermo | 58,4 | 44,7 | 11,4 | 11 |
| Genova | 226,1 | 44 | 21,2 | 7,8 |
| Bologna | 306,3 | 44,9 | 23,4 | 8,3 |
| Firenze | 242,5 | 45 | 22 | 18,1 |
| Bari | 76,7 | 38,9 | 12,2 | 2,7 |
| Catania | 78,8 | 46,4 | 14 | 4,9 |
| Venezia | 198,2 | 38,6 | 18,5 | 4,5 |
| Verona | 161,8 | 40,6 | 17,8 | 8,6 |

Fonte: ISTAT, *I grandi Comuni. Torino. 13° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni. 20 ottobre 1991. Roma: 1995, p.23*

* Rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più e quella con meno di 14 anni

** Rapporto percentuale avente a numeratore la somma tra la popolazione con meno di 14 anni e quella con 65 anni e più e a denominatore la popolazione in età 14-64 anni

Tabella 4 - Indicatori relativi ai bambini e ai giovani al censimento 1991

| Comuni | Tassi di scolarità | | | | | | |
|---------|---|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------------|--|--|---|
| | per cento bambini e ragazzi (meno di 14 anni) | per cento di giovani (14-29 anni) | Scuola materna (3-5 anni) | Scuola dell'obbligo (6-13 anni) | Scuola media superiore o università (14-29 anni) | Tasso di disoccupazione giovanile (14-29 anni) | Tasso di occupazione giovanile (14-29 anni) |
| Roma | 12,3 | 25,4 | 53,5 | 97,6 | 37,5 | 22,3 | 30,5 |
| Milano | 9,4 | 23,2 | 73,9 | 98,6 | 39 | 12,2 | 43,5 |
| Napoli | 17,5 | 29,6 | 48,9 | 95,9 | 27,1 | 41,7 | 14,1 |
| Torino | 10,5 | 23,3 | 66,8 | 98,4 | 33,8 | 18,2 | 41,2 |
| Palermo | 19,5 | 27,3 | 47,7 | 97,3 | 28,6 | 33,4 | 17,2 |
| Genova | 9,4 | 21,2 | 69,5 | 98,1 | 36,7 | 19,8 | 37,1 |
| Bologna | 7,6 | 20,2 | 84 | 99,5 | 37,2 | 9,3 | 50,9 |
| Firenze | 9,1 | 21,5 | 74,5 | 98,3 | 40,1 | 13,2 | 42,3 |
| Bari | 15,8 | 28,5 | 64,3 | 97,9 | 35,1 | 26,5 | 22,4 |
| Catania | 17,7 | 26,6 | 53,7 | 95,5 | 27,7 | 31,3 | 20,2 |
| Venezia | 9,3 | 23,9 | 79,7 | 98,9 | 35,4 | 15,7 | 42,9 |
| Verona | 11 | 23,5 | 82,2 | 99 | 35,3 | 9,9 | 49,2 |

Fonte: ISTAT, *I grandi Comuni. Torino. 13° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni. 20 ottobre 1991. Roma: 1995, p.23*

Tabella 5 - Struttura per età nell'area metropolitana torinese dal 1981 al 2015

| | | | | | | |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Torino | 1981 | 1991 | 1996 | 2000 | 2005 | 2015 |
| 0-14 | 18 | 12 | 11 | 10 | 10 | 10 |
| 15-34 | 29 | 29 | 27 | 26 | 23 | 20 |
| 35-54 | 30 | 28 | 28 | 29 | 29 | 29 |
| 55-74 | 19 | 23 | 26 | 26 | 27 | 26 |
| 75-W | 4 | 7 | 8 | 9 | 11 | 15 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| prima cintura | 1981 | 1991 | 1996 | 2000 | 2005 | 2015 |
| 0-14 | 22 | 15 | 13 | 13 | 13 | 14 |
| 15-34 | 31 | 32 | 30 | 27 | 25 | 22 |
| 35-54 | 30 | 31 | 30 | 30 | 30 | 29 |
| 55-74 | 14 | 18 | 22 | 23 | 25 | 25 |
| 75-W | 3 | 5 | 5 | 6 | 7 | 10 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| seconda cintura | 1981 | 1991 | 1996 | 2000 | 2005 | 2015 |
| 0-14 | 22 | 15 | 14 | 14 | 13 | 13 |
| 15-34 | 31 | 31 | 30 | 27 | 25 | 22 |
| 35-54 | 28 | 30 | 30 | 30 | 30 | 29 |
| 55-74 | 15 | 18 | 21 | 23 | 24 | 25 |
| 75-W | 4 | 5 | 6 | 6 | 8 | 10 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| area metropolitana | 1981 | 1991 | 1996 | 2000 | 2005 | 2015 |
| 0-14 | 20 | 13 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 15-34 | 30 | 30 | 28 | 26 | 24 | 21 |
| 35-54 | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 |
| 55-74 | 17 | 21 | 24 | 25 | 26 | 26 |
| 75-W | 4 | 6 | 7 | 8 | 9 | 12 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: elaborazioni Ires; per il 1981 e 1991 dati di censimento; per il 1996 BDDE; per gli anni successivi proiezioni Ires 1997

TRASPORTI E COMUNICAZIONI

Sintesi

L'analisi della situazione attuale considera le dotazioni: di "accessibilità" locale e globale; di trasporto pubblico e di infrastrutture per la mobilità pubblica e privata delle persone e delle merci della città e dell'area torinese; i soggetti operanti sul territorio (istituzioni, aziende pubbliche e private, società miste, ecc.); sia pur in una schematizzazione semplificata, il modello spaziale delle infrastrutture rispetto a quello della mobilità più in generale e della localizzazione delle funzioni (usi del suolo). Emerge una dotazione di servizi ed infrastrutture per la mobilità e per l'accessibilità di Torino, consistente ma in generale quasi "al limite" delle sue possibilità ed appena sufficiente per la domanda esistente; una dotazione, però che appare inadeguata per fare fronte sia alla domanda che potrebbe derivare da azioni di sviluppo, innovazione, riqualificazione dall'interno dell'area, sia per sostenere una "offerta" di Torino come attrattore di nuovi investimenti, attività e funzioni, persone. Da un lato, vi è la necessità di costruire una prospettiva condivisa e "fattibile" di sviluppo e caratterizzazione di Torino (sia in una rete di competizione-cooperazione di città, sia con riferimento alla consistenza e posizionamento del sistema locale e regionale), dall'altro, esiste la difficoltà ad intervenire efficacemente nella riforma della situazione attuale (appena sufficiente e comunque debole) facendo riferimento esclusivamente (o prevalentemente) alla "domanda" che già esiste.

L'analisi delle tendenze rispetto alla situazione esistente, mette in evidenza una duplice condizione: l'accentuarsi degli elementi di debolezza già presenti nei servizi e nelle infrastrutture per la mobilità; l'esistenza di un insieme consistente e convincente di decisioni già assunte, progetti, interventi in corso di realizzazione, risorse ed investimenti, un certo grado di consenso e cooperazione fra gli attori (istituzionali e non) rispetto a tale insieme di elementi.

Fra i possibili interventi volti a modificare gli aspetti più preoccupanti della situazione attuale e delle tendenze, vanno sottolineati:

- quelli volti al superamento di azioni settoriali affermando invece con continuità azioni cooperative, sinergiche, concertate ed incrementalmente fra i diversi attori del sistema locale;
- gli interventi riguardanti la significativa riduzione del grado di aleatorietà del processo decisionale e della eccessiva diluizione nel tempo della sua efficacia operativa, al fine di determinare un quadro di riferimento più certo per lo sviluppo delle convenienze degli investimenti privati e pubblici; la capacità di cogliere le positive potenzialità di innovazione nell'organizzazione del sistema della mobilità come servizio, che derivano dalle recenti riforme avvenute in campo amministrativo e gestionale;
- la capacità di investire nell'offerta per lo sviluppo e non solo di gestire la domanda derivante dai "fabbisogni esistenti" nel campo della mobilità ed accessibilità della Città e dell'area torinese;
- il rafforzamento della capacità di azione anche con strategie di breve periodo in coerenza con le prospettive, gli obiettivi e le strategie di più lungo tempo;
- la ricerca di una più forte integrazione fra linee di forza del trasporto pubblico ed uso del suolo (nell'area torinese più che nella Città che sta già affrontando in questi termini lo sviluppo operativo del PRG e la formulazione delle proprie politiche) attraverso una consapevole e mirata pianificazione urbanistica e territoriale.

1 Situazione attuale

1.1 Alcuni dati sulla mobilità delle persone e delle merci

Per la Città, la conurbazione (22 Comuni contermini) e la Provincia di Torino esistono indagini e dati (condotte dal Consorzio TT e dall'ATM, dalla Provincia e dalle FS) sulla mobilità delle persone relative agli anni 1991, 1994, 1996 e 1998 (si tratta di una disponibilità di dati che non trova riscontro in altre città italiane, anche se considerate, per molti indicatori, comparabili o più avanzate rispetto a Torino).

I dati recentissimi del 1998 confermano (e pertanto consentono di considerare "stabilizzato" il trend generale) le tendenze che sono emerse a partire dal 1994 rispetto al 1991:

- continua l'incremento del tasso di motorizzazione: da poco più di 0,60 auto/abitante del 1991 nella Città ad avvicinare 0,7 auto/abitante nel 1997 con valori leggermente inferiori con riferimento all'area includente anche la conurbazione; un tasso che colloca i valori di Torino fra i più alti delle città italiane ed europee, inferiore solo a quello di alcune città nord americane;

- è stazionaria (nonostante la diminuzione della popolazione e le difficoltà del sistema economico) la mobilità complessiva individuale (2.658.000 spostamenti motorizzati al giorno nel 1991 e 2.622.000 nel 1998 con rispettivamente 1,94 e 1,97 spostamenti/giorno equivalenti a +1,54 per cento) indicando così una dinamica positiva della mobilità nel periodo 1994-98 (-1,35 per cento degli spostamenti a fronte della riduzione del 4,3 per cento della popolazione);

- è purtroppo confermato il dato che vede in continua crescita la forbice a favore della mobilità privata rispetto a quella pubblica; a Torino e nei 22 Comuni della conurbazione, nel 1998, 704.000 dei 2.622.000 spostamenti motorizzati al giorno sono effettuati con il mezzo pubblico (27 per cento degli spostamenti a fronte del 29 per cento del 1994 e del 36,3 per cento del 1991 con una perdita di peso di circa il 10 per cento da parte del trasporto pubblico);

- gli spostamenti sistematici (lavoratori e studenti) nel 1998 rappresentano il 60 per cento (nel 1991 erano il 65 per cento) ed è in crescita la mobilità dei pensionati (19 per cento nel 1991 e 23 per cento nel 1998) mentre sostanzialmente stabile è la quota di "altri" spostamenti (16 per cento nel 1991 e 17 per cento nel 1998); anche i dati riguardanti gli spostamenti/ora della mobilità motorizzata nel 1998, confermano l'esistenza di due "ore di punta" (mattina e pomeriggio) e di un andamento dei rimanenti spostamenti/ora simile a quello registrato nel 1991. Va tuttavia segnalato lo spostamento oltre le 9 dell'ora di punta del mattino (era fra le 7 e le 8 nel 1991) ed una diminuzione, nel 1998, degli spostamenti nella fascia oraria 13-15 rispetto al 1991; tutto ciò a segnalare il perdurare della stabilità di certi caratteri della struttura socio-economica di Torino e della conurbazione pur in un quadro di cambiamento che interessa Torino dalla fine degli anni ottanta;

- l'uso del mezzo di trasporto pubblico per la mobilità locale è nettamente a favore di quello urbano e suburbano (91 per cento) mentre del tutto marginale rimane la quota del trasporto ferroviario (1,8 per cento che peraltro raddoppia rispetto al modesto dato del 1994) e del trasporto extraurbano su gomma (circa l'1 per cento a fronte di poco più del 2 per cento nel 1991);

- la mobilità motorizzata complessiva interna alla Città è, rispetto al 1991, in flessione dal 1994 al 1996 (da 847.000 a 741.000 spostamenti) e mentre praticamente stabile alla

verifica del 1998 (743.000 spostamenti); il dato riferito alla sola mobilità pubblica pur con valori assoluti pari a circa un terzo della mobilità totale, nel 1998 presenta 267.000 spostamenti e cioè solo una leggera flessione rispetto al 1996; flessione invece non marginale se configurata con il 1991 (373.000 spostamenti) e con il 1994 (332.000 spostamenti);

- la mobilità pubblica esterna alla Città risulta modesta e sostanzialmente stabilizzata. Dalla conurbazione verso la Città, alla verifica 1996 e 1998 gli spostamenti sono 62.000 e 61.000 a fronte dei 75.000 del 1991; la mobilità pubblica dal resto della Provincia verso la Città di Torino è di 35.000 e 32.000 spostamenti nel 1996 e 1998; la mobilità pubblica riferita alla sola conurbazione è

di poco inferiore ai 30.000 spostamenti e risulta sostanzialmente stabile nel 1994, 1996 e 1998; - con riferimento alla mobilità motorizzata complessiva, i valori della conurbazione e del resto della Provincia si presentano tutti di segno positivo rispetto alle verifiche precedenti: dai 146.000 spostamenti conurbazione-Città del 1994 si passa ai 216.000 del 1998 mentre gli spostamenti inversi passano da 101.000 a 103.000; gli spostamenti relativi alla sola conurbazione (22 Comuni) che nel 1994 erano pari a 267.000, nel 1998 sono 286.000 mentre quelli riguardanti il solo territorio provinciale restano sostanzialmente gli stessi (505.000 e 501.000 spostamenti al 1994 ed al 1998).

I dati relativi alla mobilità delle merci non sono aggiornati da tempo (risalgono al 1989 con elaborazioni del 1992 e 1994 IRES-CSST) e l'Osservatorio delle merci che la Regione Piemonte dal 1992 ha più volte dichiarato di voler costituire, non è ancora operante; dati più recenti sono stati resi disponibili ed elaborati con riferimento al traffico merci attraverso le Alpi occidentali ed alla definizione del Programma ferroviario ad Alta Capacità Torino-Lyon. Inoltre, assai carenti sono i dati elaborati con riferimento specifico all'area metropolitana torinese.

Complessivamente il volume delle merci movimentato dal Piemonte e dall'area torinese rappresentava (1989) circa il 6,5 per cento in uscita ed il 7,6 per cento in entrata del totale dei movimenti dell'Italia (valori inferiori a quelli di Regioni confinanti o vicine ad elevato grado di sviluppo come la Lombardia e l'Emilia Romagna).

Le principali aree di scambio risultano essere, con riferimento agli ingressi, la Liguria (33 per cento), la Lombardia (28 per cento), l'Italia centrale (16 per cento), l'estero (10 per cento); con riferimento alle uscite la Lombardia (33 per cento), l'Italia centrale (21 per cento), l'Italia orientale e la Liguria (11 per cento), l'estero (10 per cento).

Circa l'articolazione del modo di trasporto, quello su strada rappresenta l'87 per cento (ed il 9 per cento del trasporto merci su strada dell'intero Paese) e quello su ferro il 6 per cento (solo l'1,7 per cento del trasporto su ferro in Italia). In uscita il trasporto su strada rappresenta addirittura il 92 per cento (81 per cento il dato nazionale) e quello in entrata l'82 per cento (69 per cento il dato nazionale). La struttura degli scambi su ferrovia evidenzia peraltro la rilevanza per il Piemonte di questa modalità di trasporto se riferita al trasporto a lungo raggio e soprattutto nei confronti con l'estero (il 50 per cento delle merci su ferro in entrata ed uscita, un valore superiore a quello nazionale).

Con riferimento al trasporto delle merci in area urbana (sia a Torino che nella conurbazione), solo recentemente è stata posta attenzione a questa rilevante componente del traffico urbano, riguardante la raccolta e distribuzione delle merci, inclusa la raccolta rifiuti (nel 1994 il trasporto merci su strada con percorrenza inferiore ai 50 km rappresentava oltre il 45 per cento del totale delle merci trasportate su strada e circa la metà della spesa nel settore dell'autotrasporto).

1.2 Trasporto pubblico

Il sistema ferroviario di Torino e dell'area torinese svolge funzioni di livello internazionale (soprattutto attraverso la Francia, ma, via Milano anche con il resto d'Europa), nazionale (con relazioni e frequenze di buon livello nei confronti della direttrice Roma-Napoli di livello meno soddisfacente per le direttrici Milano/Nord-Est e soprattutto nei confronti dell'Italia centrale appenninica ed in parte della dorsale adriatica); regionale-locale (la rete in questo campo presenta elevate potenzialità per diffusione e capillarità delle linee e per numero delle stazioni all'interno dell'area urbana e nel territorio metropolitano, rispettivamente 6 e 10 stazioni).

Il sistema ferroviario torinese ha progettato e programmato da tempo il suo sviluppo ed innovazione attraverso il Progetto Passante e, più recentemente, mediante l'integrazione con il progetto dell'Alta Capacità ferroviaria che interessa Torino sia per la direttrice Est-Ovest Torino-Milano-Trieste (e sua connessione con la direttrice nazionale Nord-Sud Milano-Roma-Napoli), sia per la direttrice europea per Torino-Lione (tratta indispensabile per il corridoio Alta Velocità Ovest-Est che va dalla penisola iberica verso i paesi dell'Est attraverso la Francia e la pianura padana).

Da dieci anni il sistema ferroviario nell'area torinese è oggetto di interventi di sviluppo di tipo

strutturale o strategico che, peraltro, non sono ancora entrati in funzione se non marginalmente, per esso nel frattempo si è operato a livello di sviluppo tecnologico, del materiale rotabile e di ricerca della migliore efficienza dell'esercizio alla realizzazione del Passante ferroviario e del quadruplicamento dei binari, iniziato alla fine degli anni '80 è tuttora in corso ma non ha ancora potuto produrre gli effetti attesi; significativa a livello infrastrutturale è stata la realizzazione del grande scalo ferroviario di Torino-Orbassano, in esercizio ormai da oltre dieci anni, che ha consentito una buona razionalizzazione degli scali merci delle FS e la loro potenziale trasformazione funzionale ed urbanistica nella Città.

Per quanto riguarda il trasporto urbano e suburbano la Città e la parte della conurbazione più vicina (riguardante 10 Comuni) è servita da una consistente rete tranviaria (83 km) di 10 linee (limitate però al solo territorio comunale di Torino) e da una estesa e diffusa rete di linee autobus (532 km) parzialmente prolungate alla conurbazione come trasporto suburbano. Questa modalità di trasporto è gestita dall'ATM (Azienda Trasporti Municipale) ed è stata oggetto di investimenti ed interventi di sviluppo-innovazione (tuttavia non considerabili strutturali) e di razionalizzazione. Nel corso degli ultimi quindici anni, oltre ad una riorganizzazione della rete secondo un modello tendenzialmente di tipo ortogonale ed alcuni interventi di protezione e specializzazione di due linee tranviarie di tipo "pre-metropolitana leggera" (la linea 3 ed in misura minore la linea tranviaria 9) il resto dell'azione sul sistema è stato essenzialmente di razionalizzazione con una parziale innovazione del parco rotabile e del parco mezzi su gomma; dal 1990, più significative sono state le innovazioni tecnologiche (sistema informativo SIS dell'ATM ed alcuni interventi per la priorità semaforica per il mezzo pubblico), fino alla sperimentazione del sistema 5T (1996).

In altri termini il trasporto urbano e suburbano è stato oggetto di azioni di miglioria con una certa continuità, azioni che sembrano però vicine all'aver dato quasi tutto quanto è nelle possibilità del sistema così com'è; un sistema che per conseguire ulteriore efficienza e soprattutto efficacia richiede un'azione innovativa e di sviluppo più strutturale (linea di metropolitana, interconnessioni con essa e con il passante ferroviario, trasformazione di alcune linee tranviarie in autentiche linee di forza di trasporto, impiego esteso dell'innovazione di gestione telematica oggetto di sperimentazione dal 1996) ed un impegno consistente in termini di investimento nei prossimi 5-10 anni.

L'offerta del trasporto extraurbano nell'area torinese e nel territorio provinciale è fornita dalle linee ferroviarie in concessione ed FS (Valli di Lanzo, Canavesana, Pinerolese, Chieri, Trofarello) e da 160 linee automobilistiche ordinarie.

Va rilevato come il trasporto extraurbano su gomma sia nella sua quasi totalità convergente radialmente su Torino con i capolinea localizzati nell'area centrale della Città.

Mentre la capillarità e diffusione del servizio extraurbano risulta più che sufficiente, debole rispetto alle potenzialità è attualmente il servizio extraurbano svolto dal trasporto ferroviario così come insufficiente è l'integrazione fra gomma e ferro, tra autolinee di trasporto e ferrovia.

Negli ultimi anni gli interventi più positivi hanno riguardato: la costituzione di alcune linee su gomma nell'area metropolitana impostate per servire fra loro i comuni della conurbazione e non come linee radiale convergenti sul centro di Torino; una buona innovazione del parco mezzi; la realizzazione del sistema tariffario Formula e la costruzione di un orario sufficientemente integrato riferito al trasporto su ferro e su gomma; più recentemente l'entrata in esercizio della linea ferroviaria metropolitana Chieri-Torino-Rivarolo.

Il sistema tariffario Formula riguarda quasi interamente il territorio provinciale e consiste in un abbonamento settimanale o mensile valido su tutti i mezzi ATM, SATTI e Ferrovie dello Stato con la possibilità di scegliere in qualunque ora e giorno il tipo di mezzo di trasporto più adatto per l'abbonato.

1.3 Interscambio modale

L'interscambio fra i diversi tipi di trasporto pubblico è assai debole nell'area torinese sia con

riferimento allo scambio fra le autolinee e il treno (prevale infatti più la sovrapposizione sostanzialmente inefficiente che l'integrazione), sia per quanto riguarda lo stesso scambio fra treno e treno (cioè tra ferro locale e ferro interregionale ed oltre); praticamente assente è l'interscambio tra trasporto extraurbano e trasporto urbano, se non limitatamente ad alcuni capolinea, peraltro centrali, meglio serviti dai tram e bus di Torino (Porta Susa ad esempio).

Altrettanto debole o assente risulta a tutt'oggi l'interscambio modale fra trasporto privato e trasporto pubblico. Nell'area della conurbazione torinese e nella città sono sostanzialmente assenti i parcheggi di interscambio per la non sussistenza delle condizioni stesse del cambio di modo; il passaggio dalla gomma privata al trasporto pubblico non può infatti che essere basato su di un'offerta di linee di forza urbane o metropolitane (linea di metro, trasporto ferroviario locale, linee di forza tranviaria ad elevata prestazione oggi assente), le cui prestazioni in termini di velocità, frequenza, area servita, comfort, siano tali da consentire la scelta dell'abbandono del mezzo privato per proseguire lo spostamento sul mezzo pubblico (ciò è vero pur in presenza di politiche volte a disincentivare anche non marginalmente l'uso del vettore privato nell'area urbana).

1.4 Aeroporto

Il "Sandro Pertini" è l'Aeroporto internazionale di Torino, uno fra i più moderni scali europei ed il terzo/quarto del Paese per importanza e dotazioni.

La rete dei collegamenti è consistente e riguarda nel 1997 25 città-destinazioni (5 italiane) con 15 compagnie aeree operanti su Torino e 370 partenze settimanali.

Il traffico passeggeri è in costante aumento (Torino ha il più alto tasso di incremento 1997 in Italia) con un tasso medio di incremento di oltre l'8,5 per cento nel decennio che ha portato alla fine del 1997 a più che raddoppiare i passeggeri del 1988 (rispettivamente 1.161.000 e 2.392.000 ed il 1988 presenta dati ulteriormente positivi). Significativi sono i trends positivi nel periodo 1996-97 dei voli internazionali di linea (+8,4 per cento) e dei voli charter (+15 per cento, un settore nel quale Torino sta specializzandosi) e dei voli nazionali (+27,5 per cento anche se questa voce è in leggera flessione per la cessazione, all'inizio del 1998, dei voli Air One da e per Torino).

Attraverso la SAGAT Spa (che gestisce la concessione Stato-Comune di Torino dal 1956), sono stati operati investimenti sulla strutture ed infrastrutture aeroportuali per circa 250 miliardi in un decennio, investimenti prioritariamente impegnati nella realizzazione della nuova aerostazione passeggeri e parcheggio di interscambio in struttura che consente un traffico superiore a 3 milioni di passeggeri con elevato standard di servizi e comfort.

Tra gli elementi negativi vanno segnalati tuttavia: la forte attenzione dedicata al trasporto merci a partire dal 1995 con significativi investimenti e programmi di sviluppo conseguenti, ha presentato nel 1997 la battuta di arresto conseguente allo spostamento della base "all-cargo" Alitalia da Torino a Milano; il temporaneo declassamento per motivi di sicurezza dello scalo torinese fra la fine del 1997 e l'inizio del 1998.

Dal punto di vista dell'accessibilità dell'Aeroporto e del rapporto con il territorio e l'assetto urbanistico dei Comuni circostanti, vanno sottolineati:

- l'attuale assenza di collegamenti, se non a mezzo strada (peraltro efficiente e rapido sia dalla Città che dal territorio metropolitano attraverso la tangenziale e la "bretella" Torino-Caselle), che non consente un apprezzabile recupero di passeggeri oggi orientati all'utilizzo di vicini scali concorrenti (Nizza, Genova, Ginevra., oltre, naturalmente, a Milano);
- una relativa conflittualità ambientale con i centri abitati vicini di Caselle e S. Francesco al Campo;
- una insufficiente integrazione urbanistica con il territorio circostante che non coglie adeguatamente le potenzialità di un aeroporto internazionale di essere anche polo di integrazione di funzioni e fattore di localizzazione di attività industriali, terziarie e commerciali

1.5 Viabilità e trasporto privato

L'area torinese è servita da un sistema autostradale convergente sulla Città da tutte le direzioni. Tale sistema connette in modo più che sufficiente Torino con il resto del territorio nazionale e con il territorio europeo. Il sistema è oggi quasi esclusivamente gestito da Società concessionarie con capitale prevalentemente locale-regionale (solo la Società concessionaria della Torino-Savona è del gruppo nazionale Autostrade), nelle quali le istituzioni pubbliche (soprattutto Comune di Torino e Provincia) hanno negli ultimi anni "fatto un passo indietro" cedendo le proprie quote azionarie (maggioritarie per quanto riguardava la ATIVA Spa e la SITAF, significative per quanto concerneva la SATAP) a soggetti privati, mantenendo solo quote di partecipazione minoritaria (nell'ATIVA Spa).

In questo sistema, la Tangenziale, (sistema non chiuso in quanto è interrotto ad est dalla collina torinese) svolge un ruolo fondamentale sia di interconnessione tra le autostrade sia di infrastruttura di distribuzione della mobilità metropolitana ed urbana delle persone e delle merci. Quest'ultima funzione è negli ultimi dieci-quindici anni in continua crescita nonostante che la Tangenziale sia configurata come un sistema autostradale solo in parte aperto e pertanto, a causa della sua specializzazione non è funzionante completamente come infrastruttura della mobilità metropolitana e intercomunale; ciò con la conseguenza che il sistema della viabilità ordinaria (statale, provinciale e comunale) assolve a funzioni che meglio potrebbero essere attribuite alla Tangenziale. Va peraltro sottolineato come, già oggi, pur non essendo sfruttate appieno le sue potenzialità (ad esempio aggiungendo alcuni altri svincoli per meglio servire il territorio della conurbazione e della città o potenziandone altri) la Tangenziale ha raggiunto limiti di saturazione in molti tratti non soltanto nell'ora di punta.

Per quanto riguarda il sistema della viabilità ordinaria, esso risulta essere ancora fortemente improntato sul modello e consistenza dell'apparato "storico" delle direttrici di fuoriuscita radiali di Torino. In particolare il sistema all'interno dell'anello tangenziale risulta più denso in termini di viabilità ma anche quasi completamente saturo sugli archi di anello principali rappresentati di fatto ancora dalla viabilità storica radiale. All'esterno dell'anello tangenziale il sistema ordinario risulta meno denso ma anche meno saturo ed ancora (ma non per molto tempo) in grado di svolgere le funzioni proprie di accessibilità intercomunale (risolvendo alcuni problemi di attraversamento dei centri abitati a Volpiano, Venaria, Borgaro, Alpignano, Grugliasco, Beinasco, Rivalta, Nichelino, Candiolo, Moncalieri, Trofarello, Chieri), mentre, avvicinandosi verso Torino risulta anch'esso insufficiente.

Il sistema viabile ordinario non è attualmente né gerarchizzato né specializzato funzionalmente (in questo caso ad esempio, con riferimento al traffico pesante); inoltre, soprattutto nei confronti di un uso del suolo quasi "compatto" come quello della conurbazione, risulta inadeguato il modello spaziale stesso del sistema, che è di tipo quasi esclusivamente radiale a fronte di una esigenza di sviluppo di un sistema di accessibilità più reticolare, più adatto a favorire le relazioni fra i centri, la riduzione della centralità (e della congestione) del cuore della conurbazione e lo stesso carattere di periferia ancora prevalente nell'area torinese. Il sistema della viabilità ordinario è dunque in molte sue parti inadeguato e da rafforzare. In altri termini, il sistema viabile esistente, in luogo dell'esigenza di sviluppare una rete di collegamenti a larga maglia tendenzialmente ortogonale (volta a meglio relazionare parti della conurbazione e del capoluogo), si presenta con un impianto radiale saturo o congestionato che orienta la mobilità a privilegiare il collegamento con Torino anche quando ciò non è necessario.

Esistono tuttavia progetti in avanzata fase di definizione e risorse già stanziati per intervenire significativamente in alcune parti della viabilità di 1° livello, risolvendone alcune gravi carenze (fra gli altri la variante di Stupinigi dello strada statale Pinerolo-Sestriere e la variante di Venaria-Borgaro).

Anche la viabilità di scorrimento urbano è oggi insufficiente sia nei principali comuni della conurbazione torinese, sia all'interno della Città; Torino infatti, oltre ad un uso per questa funzione della viabilità "semicircolare" realizzata nel dopoguerra e negli anni sessanta nei "corridoi" di una prevista cinta daziaria mai realizzata e della cinta daziaria del 1913, è costretta ad utilizzare impropriamente come scorrimento in senso Nord-Sud la viabilità in riva destra del Po ed in senso Est-Ovest i grandi corsi urbani di fine ed inizio secolo; altri tratti di viabilità e di scorrimento urbano esistono ma sono tutti interrotti dall'area centrale e semicentrale della Città e dunque in realtà funzionano come tratti di penetrazione e fuoriuscita urbana più che scorrimento e connessione interquartiere vero e proprio.

Esistono tuttavia da tempo scelte di pianificazione, programmi di intervento e progetti volti al superamento di questa debolezza del sistema, in particolare nella Città (c.so Marche, e sia pur con funzioni di collegamento più che di scorrimento urbano, il *boulevard* della Spina centrale di Torino in costruzione sopra il passante ferroviario interrato) ma anche in alcuni Comuni della conurbazione (fra gli altri Moncalieri, Nichelino, Grugliasco oltre la valenza metropolitana e non soltanto urbana che il già citato c.so Marche potrà assolvere). Si tratta comunque di interventi che potranno entrare in funzione nel medio periodo.

Il sistema urbano della sosta (già si è accennato a quello della sosta di interscambio modale) è stato negli ultimi anni oggetto di incisive politiche e non marginali interventi da parte della città di Torino (più limitati e "congiunturali" sono gli interventi in corso nel territorio della conurbazione); tuttavia anche per Torino è prevalsa l'azione di breve periodo sulla sosta (sosta a pagamento nel centro ed in via di estensione all'area semicentrale oltre che nell'intorno di funzioni produttrici di domanda di sosta) rispetto a quella più "strutturale" (parcheggi di interscambio e parcheggi di attestamento in struttura) che tuttavia ha fatto registrare un non marginale potenziamento e per la quale è previsto anche a breve termine un ulteriore rafforzamento, oltre alla riapertura, alla riorganizzazione e innovazione dei parcheggi sotterranei che erano già disponibili (via Roma, piazza Bodoni), sono stati realizzati alcuni interventi nuovi (Emanuele Filiberto, Palazzo di Giustizia, Torino Esposizioni) altri sono in costruzione (corso Bolzano, Porta Palazzo, Molinette) o progettati (aree mercatali, ecc.).

Un sistema integrato di gestione telematica della mobilità denominato "Progetto 5T" (Tecnologie Telematiche per i Trasporti ed il Traffico di Torino) è stato concepito dalla Città di Torino fin dal 1992 ed affidato all'omonimo Consorzio; la sperimentazione 5T si è svolta e conclusa positivamente fra il 1996 ed il 1998.

Dalla sperimentazione è emerso come gli obiettivi generali del Progetto (riduzione del 25 per cento del tempo medio di viaggio, riduzione del 18 per cento delle emissioni inquinanti e del consumo di carburante), siano perseguibili (con elevata probabilità di successo) a condizione di una estensione a gran parte della Città del progetto e dei suoi sottosistemi e garantendo i significativi investimenti necessari (oltre 23 miliardi). I sottosistemi che la sperimentazione ha indicato come altamente positivi per il successo degli obiettivi e delle potenzialità di 5T sono otto (Supervisore cittadino, Controllo del traffico, Gestione del trasporto pubblico, Gestione dei parcheggi, Ambiente, Indirizzamento collettivo, Informazione ai cittadini, Monetica) dei 10 sperimentati.

La piena applicazione del Sistema 5T alla Città (entro il 2003 più della metà del territorio comunale), secondo la ampia sperimentazione effettuata per circa 2 anni, genera una diminuzione del 21 per cento del tempo medio di spostamento urbano (22 per cento per il mezzo privato e 20 per cento per quello pubblico), una riduzione del 17 per cento del tempo di percorrenza della rete tranviaria, del 10 per cento di quella su gomma e del 10 per cento del mezzo privato con i conseguenti benefici socio-economici ed ambientali sia per i rispettivi sistemi di trasporto che per i cittadini.

1.6 Trasporto e logistica delle merci

Il sistema della mobilità delle merci nell'area torinese è caratterizzato: dal perdurante rapporto fortemente squilibrato a favore del trasporto su gomma rispetto a quello su ferro; dal mantenimento di livelli elevati di mobilità (che pure risultano inferiori a quelli di aree metropolitane comparabili con Torino) e con un trend di sviluppo sostanzialmente lineare; dal mantenimento di un livello medio degli operatori del settore per capacità organizzative ed innovative.

Per quanto riguarda la mobilità urbana delle merci, si tratta di un settore che, proprio per le sue caratteristiche di prevalenza dell'acquirente-fruttore del servizio di trasporto e per l'elevata necessità di diffusione-capillarità, è indispensabile relazionarlo all'organizzazione e gestione della città, sia in termini urbanistici che trasportistici (un rilievo particolare assume il rapporto con strumenti di pianificazione-regolazione degli orari della Città e dell'area conurbata).

A Torino questo tema è stato recentemente oggetto di attenzione (a partire dal 1° Piano Urbano del Traffico-PUT del 1995) e sono state condotte ricerche specifiche (con il Politecnico di Torino) i cui risultati troveranno utilizzo nei contenuti del 2° PUT e del Piano Generale del Traffico Urbano Metropolitan-PGTU entrambi in avanzata fase di progettazione.

Dal punto di vista infrastrutturale l'area torinese è dotata di un centro intermodale delle merci come quello di Orbassano che per consistenza (2.800.000 mq di cui circa 450.000 relativi al costruendo nuovo Centro Agroalimentare) e potenzialità rappresenta la più grande delle tre "piattaforme" di primo livello del Piemonte e si configura come uno dei cinque centri intermodali di 1° rango in campo nazionale (subito al di sotto dei grandi poli logistici di Milano e Verona). Nell'area torinese sono presenti anche strutture di tipo modale come gli scali ferroviari e gli aeroporti.

Va rilevato come tre siano i punti di debolezza del sistema delle merci: l'accentuarsi della forbice a favore del trasporto su gomma a fronte del ritardo d'innovazione di quello su ferro; la non completamente sfruttata potenzialità di intermodalità del centro di Orbassano (che risulta infatti ancora fortemente sottodimensionata, rispetto agli obiettivi ed ai tempi prefigurati, per motivi soggettivi da parte degli operatori, ma anche per motivi oggettivi discendenti dalle caratteristiche della stessa infrastruttura e dalle debolezze di scelte strategiche a monte); le incertezze riguardanti la realizzazione di infrastrutture intermodali complementari "di distretto" ad esempio nella parte nord della conurbazione; la sostanziale assenza di un sistema di viabilità consapevolmente funzionalizzato al traffico delle merci.

1.7 Soggetti, competenze e piani per il governo dei trasporti e delle comunicazioni

Si è di fronte ad un quadro in rapido cambiamento con riferimento ai soggetti e alle competenze che comporterà anche non marginali modificazioni nel sistema di pianificazione e programmazione del settore della mobilità.

Attualmente l'assetto istituzionale è in Piemonte ancora quello derivante dalla legge regionale sui trasporti del 1986 che ha delegato l'amministrazione e parte dei compiti di programmazione in materia di trasporto pubblico alle Province (anticipando in qualche misura la legge 142 del 1990). Per quanto riguarda l'area torinese (bacino di trasporto di Torino secondo la legge regionale) le funzioni delegate dalla Regione alla Provincia, insieme alle funzioni proprie in materia di trasporto del Comune di Torino sono esercitate congiuntamente da Provincia e Comune attraverso una specifica Convenzione istituita dalla citata legge regionale del 1986 (tale Convenzione è stata rinnovata nel 1998). In questo ordinamento, la partecipazione da parte degli enti locali all'amministrazione e pianificazione dei trasporti a livello provinciale-metropolitano avrebbe dovuto essere garantita da Assemblee dei Sindaci dei bacini di trasporto provinciali, che di fatto, pur istituite, non hanno mai operato concretamente.

Tuttavia questo assetto è in parte già stato reso obsoleto dalla stessa entrata in vigore della legge

142/1990 e sarà trasformato non marginalmente per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 422 del 1997 (attuativo della prima delle leggi Bassanini) in materia di trasporto locale e della futura legge regionale ad esso collegata che, entro breve tempo, dovrà essere approvata dal Consiglio regionale (è ancora in corso la consultazione sul Ddl aprile 1998 della Giunta regionale, a termini fissati dal Decreto ormai scaduti, con la conseguenza di una operatività diretta del Decreto stesso dal gennaio 1999).

Gli elementi più rilevanti derivanti dal nuovo quadro legislativo riguardano:

- il rafforzamento del ruolo della Provincia nel campo del trasporto pubblico all'interno di un drastico decentramento di competenze e di risorse dello Stato a favore della Regione (in particolare quelle relative al trasporto ferroviario locale);
- la radicale riforma del sistema di concessione e finanziamento delle aziende di trasporto basata sul "Contratto di servizio", la concorrenza in un settore storicamente oligopolistico, il rigoroso perseguimento di obiettivi di efficacia-efficienza (con la performance minima di un rapporto ricavi/costi di almeno il 35 per cento);
- la possibilità di istituire una Authority per la mobilità metropolitana quale soggetto e "sportello" unici per la programmazione e amministrazione della mobilità;
- una più precisa definizione degli strumenti di pianificazione e programmazione operativa del trasporto pubblico a livello regionale, provinciale, comunale.

Gli strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti in vigore sono costituiti: dal Piano Regionale dei Trasporti dell'ormai lontano 1979; dallo Schema di Piano Provinciali dei Trasporti di Torino approvato nel 1990 in attuazione della legge regionale sui trasporti del 1986; dal Master Plan dell'aeroporto di Torino in vigore dal 1990 e successivamente integrato nel 1995; dal Piano urbano del traffico di Torino (PUT) del 1995 e di pochi altri PUT di Comuni dell'area torinese (Moncalieri, Chieri, Beinasco a fronte dei 18 Comuni obbligati dalla Regione Piemonte a redigere il PUT oltre a Torino nell'area metropolitana).

Dopo la legge regionale del 1986, nel 1990 il Piemonte ha avviato la formazione del 2° Piano Regionale dei Trasporti (nell'ambito del quale, nel 1992, è stato predisposto anche uno studio di pianificazione integrata del trasporto nell'area metropolitana). Tale Piano è stato adottato dalla Giunta regionale nel 1997 ed è attualmente ancora al vaglio del Consiglio regionale.

Lo Schema di Piano Provinciale dei Trasporti (SPPT) del 1990 è il piano vigente meno lontano nel tempo, esso ha riconosciuto la necessità di dare vita ad un processo di significativa riorganizzazione del sistema dei trasporti pubblici riconoscendone i principali limiti: nell'utilizzo del sistema ferroviario al di sotto delle sue potenzialità; nella sovrapposizione del servizio ferroviario ed automobilistico sulle stesse direttrici; nel concorso al congestionamento dei principali assi di penetrazione urbana in Torino su cui si sovrappongono le linee di trasporto pubblico extraurbano, determinando un aumento del traffico urbano ed una diminuzione della velocità commerciale del trasporto pubblico; in un modello spazial-funzionale delle linee di trasporto pubblico extraurbane troppo aderenti alla configurazione radiale del sistema della viabilità (peraltro congestionato ed ormai insufficiente) e dunque poco "sensibili" ad un potenziale sistema di relazioni fra centri e nuclei non dislocati sulle direttrici radiali. Le indicazioni dello SPPT sono fondate su un processo di riordino basato sulla creazione di una rete ferroviaria regionale cadenzata, struttura portante di tutto il sistema di trasporto pubblico con la conseguente prospettiva di una forte razionalizzazione del sistema delle autolinee in concessione. Ai vettori su gomma infatti lo SPPT assegna il compito di addurre utenza ai nodi di interscambio gomma-ferro senza tuttavia perdere di vista la natura flessibile e capillare che tale servizio può garantire al territorio. Lo SPPT ha individuato due azioni principali per il miglioramento del servizio di trasporto: incentivazione dell'uso del trasporto pubblico su ferro ed individuazione di nodi di interscambio (sia in punti del territorio provinciale in grado di raccogliere il trasferimento dell'utenza sulla ferrovia, sia nella prima cintura torinese verificandone le possibilità di trasferimento dell'utenza extraurbana sulle linee di trasporto urbane e suburbane).

Il processo di riordino del sistema dei trasporti auspicato dallo SPPT del 1990, è stato successivamente (fra il 1995 ed il 1997) analizzato in chiave operativa ed aggiornato nella bozza dei Programmi Unitari Integrati di Esercizio (i PUIE, previsti dalla l.r. 1/1986), predisposta dalla Provincia di Torino.

Dal 1997 la Provincia ha avviato il lavoro di formazione di un nuovo e più ampio "Piano strategico della mobilità" volto a sostituire lo Schema del 1990 nell'ambito del 2° Piano Regionale dei Trasporti e del nuovo quadro legislativo nazionale, in corso di ulteriore definizione da parte della Regione.

Di particolare fertilità risulta l'inserimento degli elementi del lavoro che la Provincia sta svolgendo sulla pianificazione dei trasporti, nell'attività di formazione del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) provinciale. In questa fase il PTC in formazione dedica particolare attenzione proprio al tema della mobilità a partire dalla lettura dell'assetto territoriale ed urbanistico dell'area metropolitana torinese.

In questo contesto, anche il lavoro in corso di formazione del Piano generale del traffico urbano (PGTU) dell'area torinese (da parte del Comune di Torino su incarico della Regione Piemonte con la collaborazione degli altri 26 Comuni partecipanti al PGTU stesso), va ritenuto una parte importante del lavoro di pianificazione ad uno scenario quinquennale.

Parallelamente la Provincia, dopo il 1995, ha anche attivato uno studio di fattibilità (CENSIS) di una Authority o Agenzia della mobilità metropolitana il cui esito positivo è in fase di valutazione rispetto al quadro normativo nuovo che scaturirà dalla già richiamata legge regionale attuativo del Decreto legislativo 422/1997.

2 Tendenze e previsioni

2.1 Trasporto pubblico

Le prospettive e la tendenza sono quelle della sostanziale innovazione e di uno sviluppo del sistema del trasporto pubblico incentrati sulla realizzazione del Passante ferroviario (è già stato realizzato il primo lotto funzionale ed è in avvio di realizzazione il secondo); un intervento strutturale che permetterà anche lo sviluppo-innovazione degli altri modi di trasporto pubblico dell'area torinese (trasporto urbano-suburbano ed extraurbano).

Per quanto riguarda l'Alta Velocità, definita più correttamente, nel progetto italiano, Alta Capacità (passeggeri e merci), è in fase di approvazione la progettazione esecutiva della linea Torino-Milano per Trieste (l'inizio dei lavori è previsto per il 1999), mentre il processo decisionale e la effettiva definizione dei progetti necessari per la linea Lione-Torino attraverso la Val di Susa (strategica per l'Italia e per Torino, che vedrebbe così ribaltata la sua posizione "eccentrica" rispetto ai sistemi forti europei) è ancora in una fase decisionale non conclusa fra i soggetti nazionali e locali interessati, istituzionali ed operativi (oltre a scontare, soprattutto da parte italiana, le non trascurabili perplessità avanzate dal punto di vista ambientale sia a livello del Governo nazionale che del territorio locale). Con riferimento, in particolare, alla stazione passante dell'Alta Velocità interna alla Città, alle certezze sul carattere integrato della stazione e sulla sua appartenenza al sistema del Passante ferroviario del nodo di Torino, si affianca sia l'incertezza sulla sua localizzazione a Porta Susa o 2 km più a nord a Dora (potendo qui fruire della grande trasformazione urbana di Spina 3), sia qualche preoccupazione sulla capacità, in entrambi i casi, del corridoio dei binari, che in quel segmento potrebbe risultare sovraccarico nel medio-lungo periodo (anche questa è una ragione per cui è stata in discussione l'ipotesi di una linea esterna alla Città prevalentemente dedicata alle merci, che costituiscono, attualmente e soprattutto in prospettiva, componente importante e rilevante dell'Alta Velocità italiana).

Pur in una prospettiva non di breve periodo (2008 per l'esercizio completo del Passante), tuttavia è indispensabile procedere, anche nel breve periodo, con interventi di significativo miglioramento in termini di efficienza ed efficacia del sistema di trasporto pubblico che, come è stato

precedentemente sottolineato, lasciato così com'è ed alla tendenza spontanea, non potrà che essere ulteriormente perdente nei confronti della mobilità motorizzata privata, con le conseguenze economico-sociali, ambientali ed urbanistiche facilmente immaginabili.

Tali interventi sono peraltro in larga misura già previsti e presentano fra di loro un buon livello di coerenza: più elevato sfruttamento delle potenzialità attuali delle linee ferroviarie metropolitane (mediante il loro caricamento "precoce" nel territorio esterno alla conurbazione da parte del trasporto extraurbano su gomma riorganizzato e razionalizzato come rete di adduzione al ferro); entrata in esercizio di parti del sistema Passante; investimenti sul parco mezzi; realizzazione di condizioni per la trasformazione di alcune linee tranviarie di Torino in "linee di forza"; realizzazione, ovunque possibile, di alcuni nodi e parcheggi di interscambio sostenuti da misure di limitazione dell'uso del mezzo privato per la mobilità urbana.

Nelle prospettive fin qui delineate, coerenti appaiono le ipotesi ed i progetti di sviluppo e riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico nell'area torinese avanzate dal 2° Piano Regionale dei Trasporti, dall'attività di pianificazione in corso presso la Provincia, dal lavoro di formazione del PGTU precedentemente richiamato, dalle politiche della Città di Torino.

Con più specifico riferimento a Torino ed alla conurbazione, tali ipotesi, progetti e programmi di intervento, in uno scenario quinquennale-decennale, sono incentrati su:

a) sistema del Passante ferroviario, il cui ruolo è quello della distribuzione rapida in area urbana della domanda di mobilità proveniente dal territorio esterno alla Città, oltre al soddisfacimento della domanda di attraversamento urbano nord-sud ed a sviluppare l'accessibilità di Torino per la mobilità di più lungo raggio ed internazionale;

b) sistema di metropolitana basato su due linee: la 1 Rivoli-Nichelino e la 4 Falchera-Mirafiori sud e Borgaretto-Stupinigi; con, in una prospettiva di più lungo periodo, una possibile integrazione di una terza linea di tipo semicircolare (che ricalcherebbe in larga parte il tracciato dell'attuale linea 2 automobilistica); in questo sistema il ruolo delle linee 1 e 4 è quello di offrire un trasporto rapido e ad elevata capacità sulle più forti direttrici di domanda della Città e della conurbazione, mentre il ruolo della linea 2 è quello di completare il sistema ed attenuare l'effetto polarizzante delle prime due linee;

c) sistema tranviario potenziato nelle prestazioni ed esteso oltre il territorio comunale di Torino (a San Mauro ed a Strada del Portone - CIM e CAAT per la linea 18, a Grugliasco per la linea 15, a Savonera-Venaria per la linea 3), suddiviso in due tipologie: le linee 3, 4 (quest'ultima fino alla sua configurazione come linea di metropolitana), 10 e 18 quali direttrici di forza principali con interventi volti ad elevarne le prestazioni e con l'impiego di nuovi veicoli ad alta capacità; le linee 15, 16 con motrici articolate; le linee 9,12,13 per le quali è sufficiente l'utilizzo di veicoli ad una cassa (con il ruolo di integrazione del precedente mantenendo un sufficientemente elevato livello di servizio);

d) rete di linee bus, con funzione integrativa della rete su impianto fisso e volta all'adduzione della domanda di mobilità dell'utenza sul sistema ad impianto fisso e ferroviario, proveniente dai canali di domanda meno intensa del territorio urbano;

e) realizzazione del Progetto 5T e sua estensione a gran parte del territorio della Città ed alla conurbazione, collegata a politiche di limitazione dell'uso del mezzo privato rese possibili dai miglioramenti delle performance non solo del trasporto pubblico ma anche (e soprattutto) del mezzo privato;

f) razionalizzazione del sistema delle autolinee extraurbane coerenti con il modello di uso prioritario della linee ferroviaria (con l'eliminazione delle sovrapposizioni e concentrazione del trasporto su gomma nei nodi di interscambio); ciò comporta, a breve termine, un recupero di circa 2,5 milioni di km/anno nell'intero territorio provinciale, pari ad oltre il 19 per cento del totale dei km/anno del trasporto su gomma extraurbano, con un risparmio economico di oltre 11 miliardi di lire/anno di contributo pubblico (il calcolo è riferito ai costi standard 1996); a questo proposito la Provincia intende operare anche per la non sovrapposizione fra autolinee extraurbane e suburbane, aprendo così una sperimentazione anche per i punti di interscambio che, in prospettiva e soprattutto con

l'entrata in esercizio, anche parziale, del Passante ferroviario, potrebbero consentire l'arretramento degli attuali capolinea dal centro della Città al margine urbano o nella prima cintura, in corrispondenza (ovunque possibile) con le stazioni del Passante stesso, con la futura linea 1 Metro e delle linee di forza tranviarie (di cui al precedente punto c);

g) supporto allo sviluppo ed integrazione delle reti e dei servizi di trasporto con l'istituzione di un generalizzato sistema tariffario integrato (andando oltre la sperimentazione del sistema FORMULA fra FS, SATTI e ATM, compiuta dalla Provincia e dal Comune di Torino) consentendo all'utenza di trasbordare tra servizi diversi ed in orari coordinati e di parcheggiare con un unico titolo di viaggio; va sottolineato inoltre come la razionalizzazione delle autolinee dovrà passare anche attraverso l'integrazione fra le aziende concessionarie in modo da favorire la formazione di aziende di dimensioni e struttura organizzativa, tali da consentire efficienza ed efficacia al servizio, applicando i nuovi strumenti (costituiti dai "contratti di servizio" del Decreto legge 422/1997) nell'attribuzione delle linee alle diverse aziende.

Guardando infine all'assetto spaziale del sistema del trasporto pubblico, per quanto concerne il trasporto ferroviario, esso è storicamente configurato in forma radiale, penetrante verso il centro dell'area torinese. E' una configurazione che, per l'efficacia che essa può garantire rispetto alla domanda di mobilità, la Provincia, correttamente, non solo ritiene che sia da mantenere ma che anzi vada ulteriormente strutturata ed utilizzata al massimo delle sue potenzialità in un'ottica di trasporto metropolitano.

In questo senso, decisiva è la individuazione e localizzazione sul territorio di efficaci nodi di interscambio sia con gli altri modi del trasporto pubblico sia con i mezzi di trasporto individuali; decisivi sono anche l'aumento della velocità commerciale (investimenti sull'innovazione della rete e del materiale rotabile oltre che eliminazione del più elevato numero possibile di passaggi a livello, delle frequenze nell'ora di punta (ma non solo in essa), operando una verifica della compatibilità con questi obiettivi della realizzazione di alcune fermate in più per aumentare l'accessibilità (senza che ciò sia in contraddizione con l'esigenza prioritaria dell'incremento della velocità commerciale).

Per quanto riguarda le autolinee extraurbane, il modello di organizzazione spaziale è anch'esso quasi esclusivamente radiale, non solo nell'area esterna alla conurbazione torinese ma anche all'interno di essa. In questo caso, invece, fermo restando il rafforzamento della radialità del trasporto su ferro, la pianificazione provinciale esprime il condivisibile orientamento secondo il quale il trasporto su gomma dovrebbe assumere una configurazione più "a rete" con caratteristiche urbane e suburbane all'interno della conurbazione torinese (ciò è fortemente relazionato ai previsti possibili interventi sulla viabilità volti a farle assumere un assetto di tipo reticolare, per favorire le relazioni fra i centri e decongestionare le radiali) e più capillare all'esterno di essa per meglio servire il territorio che può gravitare su una direttrice del trasporto ferroviario metropolitano, adducendo su di essa l'utenza.

2.2 Interscambio

La prospettiva per questa rilevante componente del sistema della mobilità è quella di poter essere realizzata contestualmente agli interventi strutturali che riguardano il trasporto pubblico; interventi il cui esito potrà essere conseguito ad un orizzonte temporale quinquennale (parti funzionali del Passante ferroviario ed una linea di forza tranviaria come la numero 4 in senso nord-sud da Falchera a Stupinigi) e decennale (linea 1 di Metro, con inizio dei lavori nel 2001, altre linee di forza tranviarie, esercizio completo del Passante ferroviario ed entrata in vigore dell'Alta Velocità Torino-Milano).

Tuttavia alcuni importanti interventi possono e dovranno essere realizzati anche entro il quinquennio con riferimento sia all'interscambio fra trasporto pubblico extraurbano su gomma e linee ferroviarie locali convergenti dal territorio provinciale nella conurbazione e nella Città (centri di interscambio di Pinerolo, Chieri, Chivasso, Rivarolo, Ciriè), sia ad un primo interscambio con la

linea 4 da parte della mobilità privata.

Anche la sperimentazione dell'interscambio fra trasporto su gomma extraurbano e trasporto urbano di Torino potrà essere praticata in tempi relativamente brevi, insieme alla riorganizzazione e all'arretramento di alcuni capolinea localizzati nell'area centrale di Torino.

Positivo è fin da ora constatare che gli atti di pianificazione della mobilità e del territorio nell'area torinese assegnano un ruolo importante alle funzioni di interscambio fra modi di trasporto pubblico-pubblico, privato-pubblico.

2.3 Aeroporto

L'aeroporto Città di Torino è sicuramente influenzato nelle sue strategie di sviluppo dall'entrata in funzione nel breve periodo (parzialmente già dal 25 ottobre 1998) dell'Hub intercontinentale Malpensa 2000 che comporterà profonde modificazioni nell'organizzazione e nello sviluppo del trasporto aereo italiano ed internazionale, con particolare riferimento al settentrione del Paese.

Per Caselle la prospettiva è quella della ottimizzazione e sviluppo di una dimensione nazionale ed internazionale in qualche modo complementare a Malpensa, ma soprattutto, caratterizzata da indispensabili specificità dello scalo torinese.

La SAGAT (ed i suoi azionisti istituzionali) nell'avviare la progettazione del nuovo Master Plan proiettato oltre il 2000 (il Master Plan vigente ha ormai esaurito i suoi obiettivi e sono stati sostanzialmente tutti realizzati gli interventi previsti), sta esprimendo linee strategiche basate sia sul miglioramento dell'accessibilità dell'aeroporto che sul potenziamento di alcune funzioni della mobilità aerea ed alla integrazione con lo sviluppo territoriale circostante.

Nel primo caso, a breve termine, dovrà entrare in esercizio il collegamento ferroviario con Torino mediante la realizzazione della stazione Aeroporto integrata con la Aerostazione sulla linea Torino Ciriè-Lanzo, linea integrata con il Passante ferroviario e pertanto in grado di dotare l'aeroporto stesso di un'accessibilità dal territorio dell'intera regione oltreché dalla Città, rendendo possibile la "cattura" di parte dei passeggeri oggi fruanti di aeroporti non piemontesi più accessibili (Caselle risulta utilizzato solo da poco più del 50 per cento del traffico originato dal Piemonte).

Nel secondo caso si pensa ad un ulteriore sviluppo del trasporto aereo charter e d'affari ed alla integrazione e specializzazione (ad esempio la corrieristica *express*, i servizi via terra) del trasporto e logistica delle merci con Malpensa; inoltre particolare attenzione (nel predisponendo nuovo *Master Plan*) è dedicata sia alla più ampia mitigazione possibile dell'impatto ambientale con il territorio circostante, sia alla possibilità di costituire un polo di sviluppo economico territoriale intorno all'aeroporto riguardante: funzioni più direttamente connesse all'avionica (è in fase di progettazione e parziale realizzazione il Polo Integrato di Sviluppo per il Trasporto aereo-PISTA contiguo all'area aeroportuale da parte di una apposita società mista SAGAT, Finpiemonte ed altri soggetti pubblici e privati per 56.000 mq di superficie coperta destinati ad *industrial park*, *cargo village*, *business center* e teleporto); attività produttive con riferimento all'industria aeronautica ed anche allo sviluppo dei programmi spaziali riguardanti Alenia; altre attività produttive che potrebbero localizzarsi nell'intorno dell'Aeroporto (trovando nei servizi che potrebbero essere sviluppati consistenti vantaggi localizzativi e determinandosi anche favorevoli condizioni per una riorganizzazione e sviluppo della vasta area industriale al confine fra Torino e Borgaro di "strada del Francese"), attività terziarie e servizi.

La realistica prospettiva di un non miglioramento significativo dell'accessibilità via terra fra Torino e Malpensa 2000 (tutta l'attenzione e gli investimenti sono stati rivolti ai collegamenti ferroviari ed autostradali con bacini di utenza Milano e Nord-Est, mentre tramontati e non convincenti risultano a tutt'oggi ipotesi di collegamento ferroviario o autostradale diretto Torino-Malpensa), paradossalmente può incentivare l'aeroporto torinese ad esprimere una domanda passeggeri che può sviluppare ulteriormente relazioni via aerea con vicini aeroporti internazionali ed intercontinentali; relazioni che potrebbero consentire il consolidamento e lo sviluppo del carattere internazionale intermedio dello scalo torinese, in uno scenario nel quale è presumibile che saranno

ridotte, in particolare da parte dell'Alitalia, alcune linee e collegamenti da e con Caselle (proprio in previsione dell'apertura, sia pur parziale, di Malpensa 2000 Alitalia ha già, peraltro, soppresso due collegamenti l'Italia meridionale ed un collegamento con Parigi).

2.4 Viabilità

Ad un orizzonte temporale di medio periodo, sono previsti ed in fase di realizzazione, alcuni importanti progetti di rilievo strategico.

Per quanto riguarda gli interventi sul sistema della viabilità di scorrimento urbano di Torino: è progettato (e ne sarà iniziata la realizzazione dal 1999) il nuovo grande boulevard della Spina sulla copertura del Passante ferroviario da nord a sud, con un prolungamento possibile verso sud fino a Nichelino ed un collegamento, a nord, con la bretella veloce per l'aeroporto; è progettato un sottopasso ferroviario nella zona sud della Città che consentirà la costituzione di fatto di un nuovo collegamento urbano est-ovest dalla riva sinistra del Po al corso Marche.

Attende, invece, il reperimento delle risorse finanziarie l'indispensabile e già progettato completamento dell'asse di scorrimento viabile nord-sud lungo il confine ovest della Città (corso Marche), di importanza strategica sia per la conurbazione (anche per la sua collocazione baricentrica rispetto ad essa), sia perché interviene proprio nella componente più deficitaria del sistema viabile della conurbazione (la direzione nord-sud di collegamento di tipo reticolare invece che radiale), sia, infine, per il contributo che può fornire al decongestionamento della tangenziale (di fatto rappresentando una alternativa migliore all'ipotesi di terza e quarta corsia della Tangenziale stessa).

Altre opere viabili, autostradali di primo e secondo livello funzionale, sono in fase di progettazione o in attesa di finanziamenti nell'area metropolitana:

- potenziamento e razionalizzazione del sistema tangenziale, con una sua gestione telematica che potrà consentire sia il mantenimento del pedaggiamento (dunque garantendo anche le risorse economiche necessarie agli interventi infrastrutturali previsti e riguardanti anche opere viabili di 1° livello dell'area torinese), sia di eliminare le barriere di esazione che ostacolano non marginalmente la mobilità metropolitana e che producono disparità di trattamento nei confronti dei fruitori della Tangenziale stessa;
- completamento dell'autostrada Torino-Pinerolo, completamento del raddoppio Torino-Savona, collegamento con Cuneo (e con la Francia attraverso il previsto nel lungo periodo traforo del Mercantour) mediante l'autostrada Torino-Piacenza finì ad Asti e la realizzanda autostrada Asti-Cuneo;
- interventi relativi alla costituzione, nel territorio provinciale, di un sistema di viabilità di 1° e 2° livello di "Corona esterna" alla Tangenziale di Torino;
- la realizzazione di alcuni tratti di un reticolo tendenzialmente ortogonale dei collegamenti; il superamento delle situazioni di "collasso" del sistema radiale storico (grazie anche all'azione di alleggerimento del traffico su di essi che potrà essere svolta da migliori relazioni di tipo reticolare).

Per quanto riguarda il sistema della sosta, la prospettiva è quella del superamento della positiva razionalizzazione operata (soprattutto dalla Città) per il breve periodo (sosta a pagamento, parcheggi pertinenziali, massimo riutilizzo di parcheggi in struttura esistenti e messa in funzione di alcuni nuovi di più rapida e relativamente facile realizzazione) che potrà essere estesa anche alla periferia urbana ed a parti della conurbazione; tale superamento potrà basarsi: sulla realizzazione di parcheggi *park & ride* nei nodi e centri di interscambio (con priorità per le stazioni ferroviarie metropolitane ed urbane del Passante) in relazione con gli interventi strutturali previsti sul sistema delle linee di forza del trasporto pubblico; sulla realizzazione di parcheggi in struttura di attestamento (esterni alle zone pedonalizzate) al servizio di funzioni attrattive di mobilità motorizzata individuale (ospedali, università, aree mercatali, ecc.); la riorganizzazione ed integrazione delle tariffe della sosta e dei titoli di viaggio del trasporto pubblico.

2.5 Trasporto e logistica delle merci

Previsioni del 1995 (IRES) riguardanti la mobilità delle merci per il Piemonte e l'area torinese proiettate al 2000 indicano in un consistente incremento (oltre il 30 per cento) il *trend* di sviluppo. La prospettiva è dunque, senza interventi di significativa correzione, quella di un'ulteriore divaricazione della forbice a favore del trasporto stradale rispetto a quello su ferro.

In questo quadro un punto di forza è costituito dall'impegnativo progetto di realizzazione delle linee di Alta capacità ferroviaria interessanti il nodo di Torino sia verso Lione e l'Europa sia verso Milano, Venezia e l'Est europeo. Nel caso della linea Torino-Lione si tratta di un intervento di estrema complessità tecnico-economica ed ambientale; la linea ha però valenza strategica per il conseguimento degli obiettivi stessi del sistema Alta capacità con riguardo alle merci. Un intervento dunque che non potrà che produrre effetti a favore del trasporto merci ferroviario solo nel lungo periodo; importante è tuttavia, nella fase attuale di progettazione preliminare della tratta, l'attenzione da dedicare proprio al sistema delle merci (a cominciare dalla scelta di tracciato valutando a fondo l'eventuale utilità di una separazione all'ingresso del nodo di Torino della linea passeggeri, penetrante sul Passante, da quella merci da mantenere esterna all'area urbana, non perdendo di vista la particolare localizzazione dello scalo ferroviario principale di Torino ed il contiguo centro intermodale merci nella zona sud-ovest della conurbazione).

Nel breve e medio periodo la prospettiva è quella di sviluppare una reale intermodalità ferro, gomma nel grande centro logistico di Torino-Orbassano gestito dalla società mista SITO (oggi l'intermodalità è del tutto insufficiente ed assai lontana dagli obiettivi e dagli esiti prefigurati quando fu assunta la decisione di realizzare tale base logistica di 1° livello nazionale) ma anche di verificare la possibile realizzazione di una piattaforma intermodale "di distretto" e valenza metropolitana nel settore nord della conurbazione torinese in corrispondenza dello scalo ferroviario di Stura (cogliendo, ivi, le opportunità di relazione con l'autoporto esistente del Pescarito e con le vaste aree libere ancora destinate dal PRG di Settimo al servizio della mobilità nei pressi del sistema autostradale e dello scalo di Stura); va sottolineato come nell'eventualità di un tracciato ferroviario per le merci del sistema ad Alta capacità esterno alla conurbazione, la localizzazione connessa alla stazione Stura risulterebbe particolarmente favorevole.

Per quanto riguarda le diverse modalità del trasporto merci, la prospettiva è quella dell'ulteriore sviluppo del trasporto combinato intermodale gomma-ferro, mentre non convincenti ad una prima verifica economica e di fattibilità tecnica (oltre che ambientale), sono considerate (da parte della Regione e della Provincia, che governano e pianificano il trasporto e l'assetto territoriale, e dagli operatori) soluzioni e tipologia "autostrada ferroviaria" (fra i cui difetti vanno sottolineati la sostanziale incentivazione del trasporto su gomma che verrebbe, di fatto, soltanto "traghettato" quando attraversa aree poco compatibili con esso e la non produzione di condizioni di sviluppo per piattaforme logistiche e dunque di vantaggi economici per il territorio che verrebbe così soltanto "attraversato" senza "rottura di carico" fino alla destinazione finale del "cliente"). Si potrebbero favorire anche la localizzazione e la crescita di operatori specializzati ed innovativi internazionali e non soltanto quelli dell'autotrasporto o locali (evitando anche che operatori *leader* del settore lascino l'area torinese a favore di altri poli merci del settentrione).

2.6 Sistema di governo dei trasporti e tendenze della pianificazione

Se le prospettive di cambiamento ed innovazione del quadro istituzionale per il governo-amministrazione della mobilità sono (come è già stato precedentemente sottolineato) sicuramente rilevanti, va tuttavia registrata, per il Piemonte, una tendenza al sostanziale differimento nel tempo delle decisioni e degli atti indispensabili per praticare efficacemente il cambiamento.

Il ritardo con cui la Regione sta legiferando in materia di trasporto pubblico (ma anche sulla mobilità) desta qualche preoccupazione, non tanto per la conseguenza dell'automatica applicazione

“ope legis” dall’1.1.1999 al territorio piemontese e metropolitano del Decreto 422/1997 così com’è, quanto per il ritardo nel cogliere i vantaggi di una sua implementazione coerente con la specificità piemontese e dell’area torinese (a questo proposito va sottolineata, ad esempio, la questione dell’istituzione dell’Agenzia metropolitana per la mobilità) e per l’ulteriore permanere, oltre la legge 142/90 ed il Decreto Bassanini, della obsoleta legge regionale 1/1986 sui trasporti, dalla quale discende il sistema stesso di pianificazione, programmazione e gestione del settore oggi in vigore.

La Provincia di Torino (ma ciò vale anche per la Città ed i Comuni metropolitani) non può che muoversi con difficoltà in un quadro disegnato dallo Stato e non implementato-aggiornato dalla Regione. Gli studi e le proposte operative già formulate dalla Provincia per la costituzione di una Agenzia-Società consortile per il governo efficiente ed efficace della mobilità metropolitana, non possono, ad esempio, che attendere una più precisa definizione dell’assetto istituzionale-operativo. Analogamente, non sufficientemente definito è anche il contesto nel quale operano le Aziende di trasporto pubbliche e private sia per quanto riguarda l’esercizio del servizio, che gli investimenti.

La preoccupazione fin qui esplicitata non è dovuta tanto al pericolo di una non implementazione del nuovo quadro normativo (essa, anche se in ritardo, ci sarà), quanto alla non adeguata “tensione” nel praticarla presto e bene per fruire, il più in fretta possibile, dei potenziali benefici.

Per quanto riguarda la pianificazione dei trasporti, la tendenza è anche in questo campo di un relativo ritardo che contraddistingue alcuni atti di rilevante importanza.

A livello dello Stato, il nuovo Piano Generale dei Trasporti, la cui redazione è stata recentemente avviata dal Ministro dei Trasporti Burlando, non potrà che subire una battuta d’arresto causata dalla crisi del Governo Prodi.

Il 2° Piano Regionale dei Trasporti, adottato già da oltre un anno dalla Giunta regionale (dopo una lunghissima gestazione), è ancora in attesa di una approvazione da parte del Consiglio regionale che appare rinviata a tempi indeterminati, con la conseguenza, nella migliore delle ipotesi, di un ruolo solo di riferimento generale che il 2° PRT potrà assumere nel breve periodo (contribuendo non soltanto all’incertezza del quadro regionale prima sottolineato, ma anche indebolendo l’attività di pianificazione e di governo degli interventi da parte della Provincia e della Città di Torino).

Il nuovo Piano provinciale della mobilità, avviato nel 1997, non potrà che essere concluso, dalla Provincia di Torino, nel prossimo quadriennio amministrativo 1999-2003.

Positive prospettive di dotazione di Piani Urbani del Traffico riguardano invece numerosi Comuni dell’area torinese, oltre alla Città che è impegnata nella progettazione del suo 2° PUT entro l’attuale mandato amministrativo.

Anche il Piano Generale del Traffico Urbano Metropolitano (PGTU) è in avanzata fase di redazione con la prospettiva di una sua conclusione attraverso un Accordo di programma nella primavera 1999 (com’è già stato sottolineato, uno strumento rilevante, pur nella sua portata di breve periodo, nel coordinare politiche ed interventi e costruire una condivisa strategia di riferimento fra i Comuni dell’area torinese).

Carlo Alberto BARBIERI, DIT Politecnico di Torino

TELECOMUNICAZIONI

Sintesi

L'analisi della realtà torinese nel settore delle telecomunicazioni si volge, in un primo momento, all'individuazione delle dotazioni della città a diversi livelli: in termini di soggetti operanti sul suo territorio e attivi nel campo dell'ICT (imprese, centri di ricerca, enti pubblici); in termini di infrastrutture di base e avanzate di cui la città è dotata; e in termini di livello e qualità dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese. L'analisi, anche di tipo comparato, permetterà di individuare in Torino delle *best practices* nel campo dello sviluppo e dell'utilizzo delle tecnologie ICT, soprattutto in materia di iniziative intraprese (da attori pubblici e privati), preminentemente in anni recenti, volte alla sperimentazione di nuove tecnologie e servizi al pubblico, spesso con l'impiego di infrastrutture avanzate e di elevata qualità.

All'indagine sul posizionamento di Torino e sulla realtà dell'ICT nell'area metropolitana, si accompagna un'analisi dei possibili *trend* di sviluppo, desunti dalle considerazioni fatte nella prima parte del lavoro e delle informazioni ivi raccolte, ma soprattutto discendenti da una lettura della realtà torinese secondo le indicazioni fornite dalle teorie della localizzazione e dello sviluppo regionale in contesti di elevata competitività e apertura internazionale.

Infine, vengono evidenziati i fattori strategici per la promozione dell'eccellenza di Torino nel settore dell'ICT. Tra i diversi elementi viene sottolineata l'importanza di un'azione coordinata di diversi attori al sostegno della specializzazione di Torino nel campo delle ICT, orientata primariamente alla formazione ed al supporto delle nuove iniziative imprenditoriali. Viene inoltre sottolineato l'importante ruolo che le amministrazioni pubbliche possono svolgere per promuovere la qualificazione della città come centro di eccellenza nel settore delle ICT, settore chiave per lo sviluppo tecnologico e dell'economia.

1 Situazione Attuale

La società dell'informazione offre opportunità di sviluppo economico e socio-culturale che possono essere sfruttate solo ed esclusivamente da quelle realtà locali che, per dotazioni infrastrutturali, qualità del tessuto imprenditoriale e qualità dell'*output* delle amministrazioni locali siano in grado di fornire un ambiente favorevole alla nascita, all'insediamento e allo sviluppo di una rete di soggetti sia pubblici che privati in grado di sfruttare appieno le potenzialità proprie delle nuove tecnologie ICT.

1.1 Imprese

La città di Torino è uno dei centri di eccellenza italiani nel settore delle telecomunicazioni, sotto il profilo della tradizione, del numero e della qualità di imprese e centri di ricerca aziendali e universitari che nella sua area metropolitana trovano localizzazione, ma anche in un'ottica di progettualità e di iniziative di sperimentazione di tecnologie ICT all'avanguardia e di servizi che di tali tecnologie si avvalgono.

Tabella 1.1.1: Imprese operanti nel settore dell'ICT e scelte localizzative

| | |
|--|---|
| TELECOM | |
| Direzione Generale | Roma, Torino |
| Sedi territoriali | In tutte le principali città italiane |
| TIM | |
| Direzione Generale | Roma, Torino, Venezia |
| Centri territoriali | Milano, Bologna, Napoli, Palermo |
| OMNITEL | |
| Sede legale e marketing | Milano |
| Sede amministrativa | Ivrea |
| Sedi Commerciali | Padova, Roma, Napoli |
| INFOSTRADA | |
| Sede legale | Ivrea |
| Sede commerciale e amministrativa | Milano |
| Filiali commerciali principali | Bari, Bologna, Cagliari, Palermo, Firenze, Padova, Roma |
| WORLDCOM | |
| Direzione generale | Milano |
| ALBACOM | |
| Direzione legale, amministrativa | Milano |
| Direzione commerciale | Roma |
| Filiali commerciali | Torino, Padova, Bologna, Firenze |
| NOKIA | |
| Sede centrale | Milano |
| Filiali commerciali | Torino, Padova, Roma, Napoli |
| ERICSSON | |
| Sede centrale | Roma |
| Direzione radiomobile | Milano, Napoli |
| Filiali commerciali | Bologna, Mestre, Vimodrone, Torino |
| ALCATEL | |
| Direzione Generale e Sede legale | Milano |
| Centri territoriali ingegneria e sistemi | Torino ed altre |
| ALPITEL | |
| Sede Centrale | Nocesto (CN) |
| Filiale operativa (cantieri) | Torino |

Telecom Italia, TIM e TIN hanno sede legale a Torino, dove hanno anche i loro centri di ricerca. Telecom Italia ha inoltre a Torino una delle sue due Direzioni Generali (l'altra è a Roma), e TIM una delle sue tre Direzioni Generali (le altre sono a Roma e a Venezia), mentre centri territoriali TIM con funzioni commerciali e di gestione della rete sul territorio si trovano, oltre che nella suddette città, a Milano, Bologna, Napoli e Palermo. Questa presenza può costituire una forte spinta alla innovazione ed alla progettualità, essendo presenti sul territorio competenze e capitale umano.

A Torino hanno inoltre sede imprese produttrici di terminali e di parti di apparecchiature, tra cui Urmet e Trucco e Sime-Brondi, e alcuni produttori di cavi in rame e fibra ottica.

Le scelte localizzative delle principali imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni sono riassunte nella tabella 1.1.1.

La presenza in un'area metropolitana di attori di rilievo nel campo delle telecomunicazioni ha sicuramente un impatto positivo sul livello di progettualità e di sviluppo di iniziative nell'ambito dell'ICT nell'area metropolitana stessa. La presenza a Torino della Direzione Generale Telecom, primario gruppo italiano nel settore delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione, ha positive ricadute sulla qualità delle infrastrutture e dei servizi nell'area torinese, tanto più in quanto Telecom ha mostrato attitudine alla progettualità, anche in collaborazione con altri soggetti e con il comune di Torino, alla sperimentazione e alla conquista di nuovi mercati, spesso intraprendendo iniziative all'avanguardia. In particolare, in un contesto di competizione crescente, Telecom mostra forti interessi e propensioni verso il mercato dei "multimedia business" a elevato dinamismo e valore aggiunto, e interessi strategici all'internazionalizzazione, perseguita attraverso politiche di acquisizioni, alleanze e *partnership*.

1.2 Altri attori

La città di Torino ha un *high profile* in termini di concentrazione di conoscenze e competenze nella ricerca e, in particolare, nelle tecnologie innovative.

Nell'area metropolitana torinese si concentra il 20 per cento della spesa nazionale in attività di R&S da parte di soggetti privati, con una forte prevalenza di investimenti in attività di ricerca nel campo dell'innovazione scientifica e tecnologica.

Torino ospita numerosi centri che svolgono attività di R&S nel settore delle telecomunicazioni, con interessi ed orientamenti di indagine in tutti gli ambiti dell'ICT, dagli studi sulle nuove tecnologie di trasmissione (fibre ottiche, trasmissioni satellitari), all'analisi delle opportunità offerte dalla convergenza tecnologica e dalle nuove tecnologie di commutazione. Torino si caratterizza dunque per la presenza sul suo territorio di competenze e qualifiche all'avanguardia nel campo della ricerca in materia di ICT. Il profilo della città in termini di dotazione di istituti e centri di ricerca sulle TLC, che ne definiscono i vantaggi competitivi rispetto ad altre realtà italiane e straniere, si desume dalle informazioni riportate nella tabella 2, in cui sono elencati i principali centri di ricerca pubblici e privati.

Tra i centri di ricerche, si distinguono il Politecnico, l'Istituto Galileo Ferraris, lo CSELT (Centro Studi e Laboratori Telecomunicazioni), il Centro Ricerche Rai, il CSI-Piemonte, i tre Centri CNR, tra cui il Centro di Studio per la televisione.

Il **Politecnico** di Torino è un centro di ricerca e formazione di eccellenza, coinvolto in numerose iniziative, trasversali a tutti gli aspetti della vita della città di Torino, tra cui spicca un particolare impegno in progetti legati all'ICT. Ne sono esempi il recente accordo con Motorola per un centro di ricerca interno al Politecnico e l'accordo con la compagnia San Paolo per un sostegno alle attività di formazione e ricerca nelle ICT e nei settori convergenti verso le ICT. Quest'ultimo accordo dovrebbe permettere una concentrazione di impegni volti anche allo sviluppo del Politecnico stesso. A queste attività si aggiunge un'iniziativa sulla compatibilità elettromagnetica in collaborazione con la Camera di Commercio.

Lo **CSELT** che ha in Torino circa 1000 dipendenti, si caratterizza per il forte orientamento verso attività di studio e ricerca a cavallo tra la ricerca universitaria e quella applicata. Lo CSELT ha, inoltre, spiccate caratteristiche di internazionalità: partecipa a numerosi programmi di ricerca comunitari ed ha sviluppato qualificate *partnership* con istituti stranieri.

Il **Centro di Ricerche RAI** svolge attività di monitoraggio sullo stato delle tecnologie di telecomunicazione e attività di sperimentazione di nuove tecnologie, nuovi sistemi, nuovi servizi. Ha un forte legame con il mondo dell'imprenditoria privata e si muove anche in ambito internazionale, in virtù della partecipazione ad iniziative promosse da organismi internazionali e a programmi di ricerca transnazionali.

Un altro attore di rilievo nel campo della R&S è il **CSI-Piemonte** (Consorzio per il Sistema

Informativo) con funzioni di progettazione, implementazione e gestione dei sistemi informativi degli enti pubblici territoriali. Svolge inoltre funzioni di collegamento tra centri di eccellenza universitari e amministrazione pubblica al fine di migliorare la qualità dei servizi informatici e telematici della Pubblica Amministrazione, di realizzare esperienze formative e dagli strumenti e dai servizi realizzabili tramite il ricorso alle nuove tecnologie ICT.

Tabella 1.2.1: Centri di ricerca pubblici e privati con sede a Torino

| CENTRI DI RICERCA PUBBLICI | SPECIALIZZAZIONE |
|---|---|
| Istituto Elettrotecnico Nazionale Galileo Ferraris | Metrologia elettrica |
| Centro CNR di studi sulla televisione (CSTV) | Tecnologie innovative |
| Centro CNR di studi sulla Propagazione e antenne (CESPA) | Onde elettromagnetiche e pianificazione di frequenze |
| Centro CNR di studi sull'Elaborazione numerale dei segnali (CENS) | Servizi multimediali e telematici |
| Consorzio per il sistema informativo (CSI) | Ente strumentale della Regione Piemonte, si è occupato delle infrastrutture di telecomunicazione delle università e della loro integrazione con reti universitarie italiane (GARR) e internazionali (EARN e BITNET) |
| Politecnico (Dipartimento di elettronica del Politecnico di Torino) | Telecomunicazioni, comunicazioni ottiche, elettromagnetismo e reti |
| Politecnico (Dipartimento di automatica ed informatica del Politecnico di Torino) | Informatica e multimedialità |
| CENTRI DI RICERCA PRIVATI | SPECIALIZZAZIONE |
| Centro studi e laboratori telecomunicazioni (CSELT) | Principale centro di ricerca italiano nel campo delle telecomunicazioni, dell'elettromagnetismo, delle reti e della multimedialità |
| Centro ricerche RAI | Tecnologie innovative nel settore radio-televisivo |
| Centro ricerche OMNITEL (sede a Ivrea) | Telefonia ed informatica |
| Laboratori Alenia (sede a Caselle) | Compatibilità elettromagnetica |

In un contesto fortemente caratterizzato dall'attenzione per la ricerca e per lo sviluppo di innovazioni tecnologiche, si inserisce il rilevante orientamento della città di Torino alla formazione di risorse umane con qualificate competenze nel settore delle nuove tecnologie, in particolare delle nuove tecnologie di telecomunicazione. Sotto questo profilo, il **Politecnico** e l'**Università** svolgono un ruolo di primo piano: numerosi sono i corsi di laurea, i master, i dottorati orientati allo studio ed alla ricerca nel campo dell'ICT.

Il ruolo del Politecnico si è rivelato strategico anche in quanto soggetto promotore e diffusore di cultura tecnologica e sperimentatore di "soluzioni avanzate", ne è esempio il progetto STP.

A Torino operano, inoltre, numerosi attori nei vari campi connessi alle telecomunicazioni, tra cui: Utilizzatori di tecnologie di telecomunicazione: **ANFOV** (Associazione Nazionale dei produttori di videoinformazione), concessionarie di pubblicità (tra cui **SIPRA**), due tra le più importanti agenzie di pubblicità italiane (**Armando Testa** e **BGS**).

Gruppi attivi nell'editoria e nella multimedialità sia *on-line* che *off-line*. **De Agostini**, **UTET**, **Editoriale La Stampa-Itedi**, **SEAT**.

1.3 Infrastrutture di base

La dotazione della città di Torino e della sua provincia in termini di diffusione dei servizi di telecomunicazione di base (PSTN) è al di sopra della media nazionale ed in linea con quella delle principali aree metropolitane del paese come si desume dai dati riportati nella tabella 1.3.1.

Tabella 1.3.1: Telecomunicazioni di base un confronto tra Torino e altre aree metropolitane

| Dati provinciali 1995 (rete fissa) | TORINO | BOLOGNA | GENOVA | MILANO | ROMA |
|---|-----------|---------|---------|-----------|-----------|
| Abbonamenti telefono affari | 225 081 | 120 545 | 98 147 | 575 395 | 445 708 |
| Abbonamenti telefono privati | 814 375 | 346 787 | 403 448 | 1 438 207 | 1 444 113 |
| Abbonamenti telefoni affari per 100 imprese (N.) | 129,9 | 153,2 | 135,5 | 156,1 | 129,4 |
| Abbonamenti telefoni privati per 100 famiglie (N.) | 87,8 | 91,1 | 98,1 | 93,1 | 100,6 |
| Popolazione Residente Censita (N.) | 2 236 765 | 906 856 | 950 849 | 3 922 710 | 3 761 067 |

Fonte: Istituto Tagliacarne

Torino si posiziona, nel panorama italiano, tra le città con più elevate dotazioni infrastrutturali. Un indicatore aggregato di dotazioni infrastrutturali nel campo delle telecomunicazioni, costruito dall'Istituto Tagliacarne, posto pari a 100 il valore medio nazionale, assume, per la provincia di Torino, valore pari a 123,1.

Tabella 1.3.2: Dotazioni infrastrutturali nel campo delle telecomunicazioni: un confronto tra Torino ed altre aree metropolitane

| Dati provinciali 1995 | TORINO | BOLOGNA | GENOVA | MILANO | ROMA |
|--|--------|---------|--------|--------|-------|
| Indicatori infrastrutturali: telecomunicazioni (periodo di riferimento 1995/1996) - N.I. Italia=100 | 123,1 | 112,2 | 101,1 | 146,3 | 122,8 |

Fonte: Istituto Tagliacarne

1.4. Infrastrutture avanzate

Alla fine del 1995 l'Amministrazione comunale ha siglato con il Gruppo Stet (oggi Telecom Italia) un'intesa di durata triennale (1996-1998) per la realizzazione di una rete cittadina a larga banda, basata sul protocollo IP (*Internet Protocol*) su tecnologia ATM (*Asynchronous Transfer Mode*). L'intesa prevedeva il coinvolgimento di diverse realtà locali (appartenenti sia al settore pubblico che a quello privato) in una sperimentazione finalizzata allo sviluppo di servizi che sfruttassero le nuove potenzialità messe a disposizione dalla rete stessa. E' nato così il **Progetto Torino 2000**, rinnovato per altri tre anni nel luglio 1998.

Torino si trova così oggi a disporre di una sorta di Intranet cittadina, una WAN costruita però adottando soluzioni tecnologiche tipiche di una LAN, e che può quindi garantire prestazioni di assoluto rilievo in termini di larghezza di banda assicurando al contempo una connettività estesa ad un grande numero di soggetti. Alla fine del 1997 erano circa 100 gli utenti connessi attraverso linee ADSL (*Asymmetrical Digital Subscriber Line*) e dovrebbero arrivare a 250 alla fine del 1998, facendo così

dell'esperienza torinese uno dei più importanti test sul campo a livello mondiale della tecnologia ADSL, sviluppata per trasportare grandi quantità di dati (da 1,5 a 8 Mb/s in *downstream*) sui normali doppini in rame, aggirando così il cosiddetto problema dell'ultimo miglio, che affligge gli operatori TLC costretti a sostenere costi elevati per portare fin nelle case degli utenti i terminali delle nuove reti *wide-band*, si pensi al ridimensionamento del progetto Socrate (di cui Torino, tra le prime città in Italia, aveva iniziato la realizzazione), che avrebbe dovuto portare i cavi in fibra ottica nelle case degli italiani.

Oltre alle infrastrutture di rete, è stato costituito presso i laboratori CSELT un centro servizi pilota con funzione di supporto nell'implementazione dei vari progetti previsti dall'accordo Torino 2000.

1.5 Servizi

La dimensione infrastrutturale non rappresenta l'unica dimensione del progetto Torino 2000, che contempla anche iniziative di promozione e sviluppo di servizi avanzati che sfruttano appieno le potenzialità messe in campo dalla struttura di rete.

Attualmente i soggetti che forniscono servizi multimediali avanzati sulla rete a larga banda di Torino 2000 sono 120 (12 grandi utenti nel settore business e 110 medio piccoli in settori quali sanità, istruzione, enti pubblici e PMI).

Tra i progetti attualmente implementati si può citare, a titolo d'esempio, la collaborazione tra l'amministrazione comunale di Torino e il Politecnico, per la costruzione di un modello VRML3D del progetto di ristrutturazione della stazione FS di Porta Susa, finalizzato a portare l'iniziativa alla conoscenza dei cittadini. Sempre il Comune, in collaborazione con la Regione, il CSI Piemonte, l'Istituto Bancario San Paolo, IBM e altri, partecipa nel progetto DISTINCT (*Deployment and Integration of Smart Card Technology and Information Networks for Cross Sector Telematics*), con principale obiettivo la realizzazione sulla rete di Torino 2000 di servizi interattivi di tipo bancario e legati ai servizi pubblici attraverso l'impiego di **Smartcard** multifunzionali. La rete è inoltre predisposta per l'implementazione di progetti di telemedicina, teleapprendimento, telelavoro, commercio elettronico, accesso ai servizi pubblici, cultura, turismo, intrattenimento e servizi alle PMI.

Sempre nell'ambito dell'applicazione delle tecnologie ICT per la fornitura di servizi al cittadino, Torino è stata la prima città italiana ad aver promosso l'impiego di un sistema di pagamento basato su *Smart Card* operante in modalità *off-line* con funzioni di borsellino elettronico (*Electronic Purse*) finalizzato all'esecuzione di piccoli pagamenti con moneta elettronica. Il **progetto Minipay**, partito nel 1996 e realizzato con la collaborazione di SSB, ha visto coinvolte più di 150.000 persone, 30 istituti di credito e più di 5.000 esercizi commerciali che sono stati equipaggiati con appositi lettori destinati in un prossimo futuro ad equipaggiare l'intera rete nazionale della distribuzione al dettaglio. In prospettiva la *Smart Card* potrà essere utilizzata anche nei rapporti tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni (la sperimentazione è stata avviata nel Comune di Siena).

Un ruolo indispensabile nella diffusione dei servizi e delle tecnologie che costituiscono l'ossatura di quella che viene definita la "società dell'informazione" è svolto da piccoli operatori del settore privato. Tra questi operatori, attivi in tutti i settori delle industrie dell'ICT, hanno importanza strategica i fornitori di servizi d'accesso alla rete Internet, i cosiddetti **Internet Service Provider** (ISP), in posizione di interfaccia tra gli utenti e i contenuti e servizi che definiscono l'ambiente di produzione-distribuzione-consumo Internet-WWW. Nella provincia di Torino, durante il 1998 si contano 73 ISP (dati censimento Internet News 1998). La tabella 1.5.1 presenta i dati sul numero di ISP attivi nella provincia di Torino e nelle quattro province già considerate per un confronto.

Tabella 1.5.1: Numero di ISP per provincia

| Dati provinciali 1998 | TORINO | BOLOGNA | GENOVA | MILANO | ROMA |
|-----------------------|--------|---------|--------|--------|------|
| Internet provider | 73 | 43 | 42 | 151 | 94 |

Fonte: data base Internet News sui provider italiani.

La Società dell'Informazione presenta sicuramente un insieme molto vasto di opportunità che non sono però disgiunte da una serie di rischi: disuguaglianza sociale che si traduce in disuguaglianza nelle possibilità di accesso alle nuove tecnologie che a sua volta retroagisce sulla prima aggravandola. Uno degli strumenti messi in campo dalle autorità locali per attenuare i rischi di polarizzazione del tessuto sociale in termini di *have* e *have not* rispetto all'accesso ai servizi ICT è quello delle cosiddette Reti Civiche, che svolgono anche la funzione di fornire accesso alla rete.

Nell'ottica di attenuare l'impatto sociale delle differenti possibilità di accesso alle nuove tecnologie e al contempo di utilizzare queste per mettere a disposizione nuovi canali di comunicazione tra i cittadini e tra questi e l'Amministrazione Comunale di Torino ha avviato dal 1995 un **Servizio Telematico Pubblico**.

Sempre più frequenti in Italia sono le iniziative di avvicinamento dell'amministrazione pubblica ai cittadini attraverso lo strumento Internet, secondo diverse modalità riconducibili al modello della **rete civica**. L'esperimento più avanzato è quello del comune di Bologna, che ha garantito gratuitamente a tutti i residenti una connessione a Internet. La città di Torino ha scelto invece una formula diversa e meno impegnativa, garantendo esclusivamente l'accesso al sito del comune di Torino.

La rete civica di Torino costituisce un'esperienza a metà strada tra Iperbole di Bologna (una delle prime esperienze di questo genere in Europa), concepita come modalità di fornitura di servizi pubblici tramite la rete, e la rete civica di Milano, promossa dal dipartimento di scienze dell'informazione dell'Università, invece che dal comune, che è intervenuto soltanto in un secondo momento, orientandosi non tanto alla fornitura di servizi quanto a quella di informazioni, con una caratteristica strutturazione in conferenze.

Torino con il suo **Servizio Telematico Pubblico** (attivo dal 1995) è a metà strada, poiché la rete civica non gode di caratteristiche di universalità pari a quelle di Bologna ed ha più un connotato informativo che di fornitura di servizi, la rete civica, infatti, non ha caratteristiche di interattività. A Torino, a differenza di quanto è accaduto a Milano, il progetto è nato per volontà della giunta comunale. A Torino, come a Bologna e a Milano, l'Università è comunque attore importante, con funzioni di supporto tecnologico alla rete ed alle iniziative sperimentali. L'iniziativa torinese di costituzione di una rete civica si inserisce in un più ampio contesto di sviluppo della società dell'informazione e di consistenti investimenti in infrastrutture.

2 Tendenze

L'analisi della realtà torinese ed alcuni risultati abbastanza consolidati delle teorie della localizzazione permettono di formulare considerazioni di carattere generale sui possibili trend di sviluppo che la città stessa conoscerà nei prossimi anni.

In primo luogo, è opportuno ricordare che nel settore dell' ICT le scelte di localizzazione delle unità produttive sono essenzialmente determinate da fattori quali la disponibilità di personale qualificato, l'esistenza di economie (e dopo un certo livello di diseconomie) di aggregazione, la qualità dei servizi e del contesto istituzionale e, in misura minore, dalla disponibilità di infrastrutture tecnologiche

all'avanguardia. Inoltre, nel settore riveste una particolare importanza il processo di generazione di iniziative imprenditoriali originate dall'uscita di elementi particolarmente qualificati e motivati, che abbandonano i ranghi delle grosse realtà imprenditoriali per perseguire progetti individuali (*spin-off*), e che mantengono generalmente una localizzazione prossima a quella dell'impresa di origine. L'entità di questo fenomeno dipende essenzialmente da caratteristiche inerenti al sistema dei valori (attitudine al rischio e all'imprenditorialità), al sistema legale e al sistema dell'allocazione del credito (*Venture Capital* e *Project Financing*).

L'attuale configurazione dell'apparato produttivo torinese, che vede una presenza estremamente significativa di grandi imprese operanti nel settore delle TLC, accompagnata dalla presenza di strutture di alta qualità, oltre che da centri di ricerca e sperimentazione il cui valore è riconosciuto a livello mondiale, configura una situazione ambientale estremamente favorevole per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali di piccole medie dimensioni nei settori ad alto valore aggiunto delle TLC e più in generale dell'ICT.

In secondo luogo, la disponibilità di infrastrutture di rete e di piattaforme per applicazioni avanzate, come quelle attualmente rese disponibili ai partecipanti al progetto Torino 2000, avranno un ruolo di primissimo piano nel favorire la crescita di Torino nel settore dell'ICT. Tali infrastrutture contribuiscono, infatti, a creare un ambiente favorevole per l'insediamento di quelle attività, legate alla produzione di servizi e di contenuti fruibili su rete a larga banda, che sono destinate ad avere un peso crescente nella configurazione del sistema economico, in termini di contributo alla produzione del reddito, ma soprattutto in termini di contributo al tasso di crescita del reddito stesso. Inoltre, sono infrastrutture in grado di fornire un nuovo strumento per la realizzazione di forme di integrazione tra unità imprenditoriali differenti che contribuiscono a rafforzare quella dimensione reticolare ed integrata che è indispensabile per la riproduzione del sistema delle PMI (servizi di lavoro cooperativo).

Difficile è dire se Torino riuscirà a mantenere e ad accrescere il suo ruolo di centro di eccellenza nelle TLC, soprattutto per la molteplicità di fattori che possono influenzare le tendenze di sviluppo della città. Torino ha tuttavia vantaggi competitivi rilevanti nei confronti di altre realtà italiane e straniere. Ne sono prova le numerose imprese che scelgono Torino, e che continuano a sceglierla, come sembra intenzionata a fare Motorola, che ha in progetto un centro di produzione software nell'area mediterranea. Se la compagnia dovesse scegliere l'Italia, Torino sarebbe tra le prime città candidate ad ospitare l'iniziativa.

3 Strategie

E' superfluo affermare che la capacità di un area metropolitana di attrarre unità imprenditoriali operanti in settori dinamici ad alto valore aggiunto è requisito fondamentale per il progresso economico, ed in ultima analisi per lo stesso progresso civile dell'area in oggetto.

Le telecomunicazioni sono oggi volano di sviluppo tecnologico, di crescita economica e di eccellenza in un contesto competitivo di livello internazionale. E' indubbio dunque che lo sviluppo e l'eccellenza nel settore dell'ICT sia un obiettivo ambizioso, ma di grande portata, che Torino può, per dotazioni e per tradizioni, aspirare a raggiungere.

La difficoltà dell'obiettivo si riflette nella complessità dei fattori che possono concorrere a determinarne il raggiungimento, tra cui: la dotazione infrastrutturale e di servizi, il tessuto imprenditoriale, la qualità ambientale più in generale. Tuttavia, fattori di primaria importanza sono probabilmente la dotazione di capacità e competenze, garantita da un'accurata politica di formazione, ed un ruolo attivo delle amministrazioni pubbliche locali.

Per il raggiungimento di obiettivi di eccellenza nel campo dell'ICT, appare dunque necessario un

impegno alla creazione ed allo sviluppo di nuove imprenditorialità, attraverso la facilitazione dell'incontro tra mondo della formazione, prettamente le Università, e mondo dell'imprenditoria, con iniziative a supporto di esperienze innovative e qualificate portate avanti da giovani laureati e diplomati.

Per la promozione della ricerca e dell'imprenditorialità nel settore dell'ICT potrebbe rivelarsi efficace la costituzione di un polo di eccellenza, ma non in senso geograficamente definito e circoscritto, quali i poli tecnologici o scientifici tradizionali, ma piuttosto come centro di attrazione e di gravitazione per una serie di iniziative e progettualità. Un istituto superiore di formazione nel campo delle ICT potrebbe ben svolgere questa funzione.

L'amministrazione pubblica ha, anch'essa, un ruolo di primo piano.

A fronte della rapidità e, per alcuni versi, imprevedibilità delle trasformazioni nel settore dell'ICT e della centralità che queste tecnologie stanno sempre più assumendo in molti aspetti della vita economica, sociale e culturale da molte parti si levano richieste per un intervento degli attori pubblici, soprattutto locali, mirate al coordinamento e all'indirizzo delle trasformazioni in atto.

In questi anni il comune di Torino ha dato prova di saper rispondere e, anzi, prevenire queste richieste, attraverso un ruolo attivo nella promozione di iniziative di dotazione di infrastrutture e di fornitura di servizi. Le richieste di intervento, nei prossimi anni, sicuramente non diminuiranno, ma anche il comune di Torino sembra volto a un duraturo impegno a sostegno della città, come denotano le sempre nuove iniziative ed il rinnovo di vecchi accordi.

L'amministrazione pubblica può, inoltre, svolgere un ruolo attivo volto all'attrazione di investimenti, ma il soggetto pubblico deve anche essere in grado di realizzare collegamenti a rete tra le varie realtà che costituiscono il sistema territoriale di Torino, da cui Torino non può prescindere in un'ottica di sviluppo e di competizione.

Dal punto di vista dell'attrattività della città per decisioni di investimento, le amministrazioni locali hanno più veicoli su cui possono agire: dall'offerta di ambienti e aree di qualità, alla predisposizione di infrastrutture di connessione (trasporti, alta velocità), alla semplificazione delle costrizioni e dei pesi amministrativi che vincolano le attività produttive. Quest'ultimo obiettivo può essere raggiunto, ad esempio, attraverso la semplificazione delle procedure burocratiche e la chiarezza nei tempi e delle procedure. Torino si sta già orientando in questa direzione attraverso esperienze quali la carta *Minipay*, che in prospettiva potrebbe permettere di gestire con maggiore semplicità molte delle relazioni con l'amministrazione pubblica.

La fornitura di servizi interattivi attraverso la rete Internet è sicuramente un fattore strategico che non dovrebbe essere sottovalutato, accanto ad una più generale informatizzazione della pubblica amministrazione, che sarebbe in grado di produrre evidenti ricadute positive in termini di minori costi per i privati nel rapporto con la burocrazia pubblica (fattore questo rilevante nelle scelte localizzative delle PMI) e dunque di maggiore attrattività dell'area metropolitana.

Inoltre, può essere fattore strategico per la promozione della città, e di tutto il sistema territoriale che ad essa afferisce, l'impiego di opportune politiche fiscali volte all'incentivazione di determinate scelte localizzative. Esempio di ricorso con successo a questa tipologia di politiche è l'esperienza della regione Rhone-Alpes, che ha fatto la scelta strategica di concedere sgravi fiscali ai nuovi insediamenti produttivi, attraendo così imprese e attività, tra cui alcune che prima gravitavano intorno all'area di Torino.

Infine, un altro ruolo delle amministrazioni pubbliche può consistere nello svolgimento di una funzione di mediatori, con la promozione e la costituzione di tavoli di concertazione.

Caterina FERRARIO Fondazione Rosselli

SPAZI URBANI E TERRITORIALI

Sintesi

L'analisi considera i grandi spazi (edificati e/o aperti) della città e del territorio dell'area torinese, che ospitano (o potrebbero ospitare) funzioni urbano-metropolitane concorrenti significativamente all' "effetto città" del territorio torinese.

Rispetto alla **situazione attuale**, in generale la città presenta un'armatura consolidata di spazi funzionali ed ambientali, di grandi servizi di rango metropolitano, insieme a spazi da rifunzionalizzare o mal utilizzati. Ciò a differenza del territorio metropolitano che invece presenta delle potenzialità, spesso solo latenti o sottoutilizzate. Diffusa e consistente è inoltre la presenza di "vuoti urbani" che se da una parte rappresentano la potenzialità strategica di trasformazione fisica e funzionale di Torino, nella situazione attuale costituiscono un grave problema economico, urbanistico ed ambientale (ciò è più evidente nel territorio metropolitano).

L'analisi delle **prospettive** e delle **tendenze** evidenzia come, grazie anche agli interventi sul sistema della mobilità (già programmati-progettati o in fase di realizzazione) possono aumentare le condizioni di "rete" e relazione fra gli spazi urbani e territoriali nell'area metropolitana e con la città.

Emerge che le molte potenzialità già esistenti si trovano di fronte a due scenari: a) quello di un accentuarsi delle difficoltà per la riduzione della fattibilità economica degli interventi (ci si riferisce soprattutto ai vuoti urbani ed alle "Zone di trasformazione" del PRG) a fronte di un mercato immobiliare torinese già non sviluppato prima ed attualmente in fase di declino e trasformazione; b) quello di una buona operatività basata su regole e procedure della Pubblica Amministrazione più efficaci e flessibili, insieme ad un "aiuto" al mercato che può derivare da politiche urbanistiche mirate e temporalizzate (con, ad esempio, una programmazione incrementale e condivisa del PRG) ma soprattutto per effetto di un eventuale innalzamento della domanda proveniente dall'esterno del sistema locale, quale esito di una consapevole "politica estera" della Città (ma anche dell'area torinese) e di un efficace *marketing* urbano e territoriale.

La prospettiva di contenimento della spesa pubblica, dovrà determinare politiche di forte selettività della stessa volte sia a fare assumere alla spesa pubblica il compito di "detonatore" dell'investimento privato, sia ad essere importante motore dell'intervento per quei grandi spazi ed immobili che costituiscono bene collettivo.

Nell'area torinese una prospettiva sembra essere anche quella di una maggiore capacità dei Comuni di esprimere una autonoma progettualità sugli spazi territoriali ed urbani, in un'ottica meno localista del passato recente; ciò riguarda sia grandi aree, sia beni ambientali. In generale non è ancora del tutto superata una visione "difensiva" rispetto ad una prospettiva metropolitana percepita ancora come una sorta di egemonia di Torino sugli altri Comuni. Una tendenza che, oltre ad alcune significative luci, presenta ombre riguardanti: la difficoltà di un'azione di rete; la percezione del "valore aggiunto" della cooperazione istituzionale con Torino e con la Provincia; la difficoltà a superare il deficit di effetto città e di infrastrutture di trasporto pubblico che caratterizza ancora come un'estesa periferia l'area torinese; la complessità di una riorganizzazione spazial-funzionale del territorio metropolitano di tipo reticolare multipolare (partendo da una realtà in cui sono ancora ben visibili gli esiti dello sviluppo per direttrici radiali e del successivo uso del suolo "a macchia d'olio" determinatosi negli anni sessanta e proseguito fino agli anni ottanta); la difficoltà nello sviluppo e nell'arricchimento delle specificità e delle specializzazioni di "eccellenza" della Città e dell'area torinese.

Le linee da perseguire per modificare gli elementi contraddittori delle tendenze precedentemente schematizzate sembrano poter essere: l'azione mirata ed urgente sul sistema infrastrutturale della mobilità insieme ad una condivisa e partecipata (ma autorevole) azione di coordinamento della pianificazione dell'uso del suolo da parte della Provincia con il suo Piano territoriale; la sperimentazione (a partire da pressanti e concreti problemi del territorio metropolitano) di azioni da "città metropolitana" e la partecipazione ad una elaborazione di strategie insieme a Torino; la consapevole ricerca di una compatibilità (in luogo di una contrapposizione alternativa) fra strategie-opportunità di sviluppo e competizione strategica della Città e del territorio metropolitano e le risposte da dare ai fabbisogni locali ed urbani (senza la prima delle due ottiche, anche il secondo tipo di risposta da dare potrebbe risultare debole ed inefficace).

1 Situazione attuale

1.1 Nella Città

Esiste una tipologia molto differenziata di spazi urbani che va da quelli già "usati" dalla Città e dal territorio più vasto a quelli disponibili ma ancora non compiutamente utilizzati, a quelli progettati, possibili o soltanto latenti.

Fra gli spazi del primo tipo vanno collocati quelli relativi alle funzioni rare che già concorrono alla armatura urbana di Torino e che si trovano collocati sia all'interno della città storica o di meno recente formazione, sia all'interno della "città industriale" esito del modello di sviluppo "fordista" di Torino.

Nella città storica gli spazi urbani assumono rilievo prevalentemente non locale in quanto per la valenza culturale, storico-architettonica o monumentale che rivestono si pongono come elementi simbolici e funzionali rari e di rango sovralocale. Tuttavia Torino presenta alcuni fra questi spazi come non sufficientemente valorizzati e caratterizzati da funzioni improprie o al di sotto delle potenzialità che lo spazio e l'immobile incorporano; è il caso ad esempio del complesso della "Cavallerizza" quale straordinario componente del sistema di comando e di funzioni del Palazzo Reale e del polo di piazza Castello, oppure dei Quartieri militari collocati nel bordo nord occidentale del Centro Storico o ancora dell'area di Porta Palazzo. Nella Città "semicentrale" e dello sviluppo fordista esistono spazi con caratteristiche di centralità prevalentemente locali (si pensi, ad esempio, ai "centri commerciali naturali" costituiti da alcune vie commerciali).

Fra gli spazi esistenti e già dotati di funzioni all'interno del tessuto urbano della città fordista, eclatante è il caso del Lingotto come esempio di rifunzionalizzazione e trasformazione di un elemento significativo dello sviluppo industriale di Torino motore della crescita edilizia ed urbanistica dell'intero quartiere intorno alla fabbrica del Lingotto.

Fra gli spazi del secondo tipo vanno considerati quelli esistenti ma sottoutilizzati o completamente da rifunzionalizzare.

Ci si riferisce ad esempio: alla zona dello Stadio comunale e di piazza d'Armi all'interno del tessuto urbano semicentrale di Torino ma anche all'area della ex Dogana e dei Mercati Generali di Torino (la prima già in disuso e i secondi in grave stato di obsolescenza ed in attesa, entro breve termine, di rilocalizzarsi nella zona ovest della conurbazione esterna a Torino); alla vasta zona della "Continassa" sede del nuovo stadio Delle Alpi (costruito in occasione dei mondiali di calcio) e del Palastampa nel tessuto urbano di più recente formazione e costituente il margine periferico della città; allo stesso complesso edilizio-funzionale della monumentale stazione di Porta Nuova, situata nel centro della città ma non in grado di svolgere funzioni urbane adeguate alla dimensione e alla localizzazione (oltre a quella di terminale del trasporto ferroviario delle persone, che peraltro in prospettiva sarà specializzata e limitata ad una parte del trasporto ferroviario a lunga percorrenza).

Un'altra tipologia di spazi urbani è costituita da situazioni in cui gli interventi sono stati già realizzati da tempo ma lo spazio e gli immobili sono ancora da utilizzare.

E' il caso questo del nuovo Palazzo di Giustizia che, in attesa di un parziale ampliamento necessario per il mutare delle esigenze funzionali riferite a quegli spazi, è destinato ancora per qualche tempo a rimanere sostanzialmente vuoto determinando così due effetti nei confronti della Città: quello di non consentire l'avvio del riuso degli immobili e degli spazi dell'attuale "cittadella giudiziaria" obsoleta ed insufficiente, dislocata ad "arcipelago" nel tessuto storico centrale di Torino (riuso che costituirebbe un'occasione rilevante di riqualificazione del centro storico stesso e di sostegno ad una politica urbanistica oltre che edilizia per esso); quello di rinviare ad un tempo medio e forse lungo la

riorganizzazione urbanistica e la valorizzazione della parte di Città nella quale il nuovo Palazzo di Giustizia è collocato, oltre a non poter concorrere in anticipo alla riorganizzazione urbana costituita dalla Spina centrale del nuovo PRG, nell'ambito della quale il nuovo Palazzo di Giustizia rappresenta una componente funzionale ed edilizia urbanistica rilevante.

Per quanto riguarda la tipologia degli spazi urbani possibili, essa è caratterizzata sia da quelli già in fase di trasformazione e realizzazione (è il caso ad esempio di Environment Park nell'area dell'ex-acciaieria della Dora nell'ambito Spina 3 ma anche, nell'ambito della Spina 2 del raddoppio del Politecnico nell'area delle ex-Officine delle Ferrovie dello Stato insieme alla localizzazione del centro ricerche Motorola, di laboratori del CNR e della Camera di Commercio), sia da quelli ancora da trasformare e per i quali esiste una previsione-programmazione e per alcuni di essi una progettazione.

In questo secondo caso ci si riferisce agli spazi delle trasformazioni urbane previste, normate e progettate dal PRG (oltre 10 kmq dei 90 kmq della parte piana di Torino) con particolare riferimento al grande spazio urbano con caratteristiche di assialità costituito dalla Spina centrale. Di questi spazi solo una parte, anche se significativa (gran parte della Spina centrale) è in corso di realizzazione od in avanzata fase di progetto del suo sviluppo operativo e di costituzione delle condizioni di fattibilità (circa 3 kmq sono oggetto di PRIU, di Programmi di Recupero Urbano o di Progetti Integrati o di Programmi dell'Unione Europea). Si tratta di trasformazioni che riguardano anche parti urbane diffuse nella Città o più aggregate (come i casi dei PRU di corso Grosseto e di via Artom a Mirafiori sud), una categoria di spazi urbani che sembra potenzialmente in grado di sostenere una significativa politica di riqualificazione della periferia di Torino.

1.2 Nel territorio metropolitano

La dotazione di spazi urbani territoriali nell'area torinese oltre a essere quantitativamente più rarefatta rispetto alla Città, presenta una prevalenza di spazi di tipo "locale", cioè come dei "valori d'uso" dei Comuni nei quali sono collocati, rispetto a quegli spazi che già oggi (ma soprattutto in prospettiva) possono assumere rilievo sovralocale come "valori di scambio" del sistema locale con nodi di reti o con un territorio più vasto.

Dunque una tipologia che nella situazione attuale risulta meno articolata e soprattutto con spazi urbani e territoriali meno relazionati fra loro rispetto a quelli della Città, anche se in prospettiva è proprio nell'area torinese che sono rintracciabili un'offerta di potenzialità e vocazioni che se più integrate fra loro e con quelli di Torino possono costituire una risorsa per una strategia di sviluppo della Città e dell'area metropolitana.

Anche quando ci si riferisce agli spazi urbani di tipo locale, va comunque sottolineato come l'area torinese, soprattutto nella conurbazione, presenti una insufficiente dotazione di "località centrali" (fanno eccezione Moncalieri e Rivoli, oltre a Chieri che può godere di una relativa indipendenza dal polo torinese anche per i motivi orografici rappresentati dalla collina) se rapportata alla dimensione socio-economica ed urbanistica di molti Comuni (Settimo, Venaria, Collegno e Grugliasco, Nichelino tutti di dimensione demografica compresa fra i 30.000 e i 50.000 abitanti).

Per quanto riguarda gli spazi urbani territoriali esistenti connotati da funzioni meno locali e più di tipo metropolitano è possibile riconoscere:

- i grandi spazi con funzioni e servizi rari già parzialmente in atto (è, ad esempio, il caso dell'Università a Grugliasco ed all'ospedale S. Luigi di Orbassano o il Centro ricerche tumori di Candiolo);
- i grandi spazi costituenti beni storici ed ambientali già oggetto di recupero e dotati di una specifica funzione (Castello di Rivoli, Parco della Mandria, complesso monumentale di Stupinigi); altri spazi di valore storico-ambientale ancora da valorizzare e riqualificare (è il caso del Parco di Stupinigi con il relativo sistema storico insediativo, dell'area della basilica di Superga e

- naturalmente, del caso eclatante della Reggia di Venaria) per i quali esistono o sono avviati (o da avviare) studi e progetti;
- la trasformazione progettata ed in parte avviata di alcune aree urbane dismesse, con la finalità di assolvere a funzioni di nuova centralità urbana (ad esempio, a Collegno, Settimo e Moncalieri);
 - gli spazi urbani rappresentati da alcuni grandi centri commerciali localizzati a corona attorno a Torino (Grugliasco e Settimo-San Mauro più che i centri commerciali grandi ma "banali" di altri comuni della cintura).

2 Tendenze e previsioni

Grazie alla esplicitazione di politiche urbane (riconoscibili in Piani regolatori recenti o in formazione o in azioni di governo locale) di Torino e dei Comuni metropolitani, insieme agli interventi sul sistema della mobilità già programmati-progettati o in fase di realizzazione, possono aumentare le condizioni di relazione (od in prospettiva di "rete") fra gli spazi urbani territoriali localizzati nell'area torinese e quelli della Città; ciò con riferimento sia a quelli esistenti, sia alle previsioni di intervento plausibili in uno scenario temporale quinquennale e decennale.

La prospettiva di contenimento della spesa pubblica, dovrà determinare politiche di forte selettività della stessa volte sia a fare assumere alla spesa pubblica il compito di "detonatore" dell'investimento privato, sia ad essere importante motore dell'intervento per quei grandi spazi ed immobili che costituiscono bene collettivo (ed il cui alto valore culturale, ambientale e storico deve poter trovare la fattibilità anche laddove il "mercato" e le sue convenienze non possono essere lo strumento prevalente). Anche in presenza di attente azioni selettive, sembra tuttavia che il *trend* che riguarda le risorse pubbliche sia comunque inadeguato all'entità degli interventi su questo tipo di spazi e beni presenti non solo nella Città ma anche nel territorio metropolitano (si pensi soltanto al sistema delle Residenze sabaude).

2.1 Nella Città

Molte delle tendenze e degli interventi prevedibili (di seguito sinteticamente indicati), possono trovare un "ambiente favorevole" nella correzione parziale del nuovo Piano regolatore, esplicitando e precisando meglio le proprie strategie: limitata attenuazione della densità edificatoria nelle trasformazioni urbane delle Spina centrale; meno sviluppo del terziario e più residenza nel territorio urbano; una realistica multipolarità delle sedi universitarie nel territorio metropolitano; un'atteggiamento più *friendly* al mantenimento e localizzazione di attività produttive nella città; una politica di valorizzazione della vocazione di Torino ad essere città della cultura; più accessibilità e mobilità pubblica.

Nel breve e medio periodo possono trovare realizzazione, sviluppo operativo, esteso e più organico uso e funzionalizzazione, alcune fra le più rilevanti trasformazioni urbane progettate dal PRG: la Spina centrale (con particolare attenzione alla parte di Spina 2 compresa fra il Politecnico ed il Palazzo di Giustizia), i Programmi di Recupero Urbano (PRU) ed i Programmi di Riqualficazione Urbana (PRIU) già avviati, le aree urbane dell'ex Dogana e soprattutto quella dei Mercati generali (dopo il loro trasferimento nel Centro Agro Alimentare di Torino, localizzato in territorio di Rivoli e Grugliasco).

Le recenti decisioni programmatiche dell'Università di Torino e le intese con il Governo locale della Città, determinano le condizioni per il riuso, per una funzione di eccellenza e del polo torinese come quella universitaria, di estese aree industriali dismesse (ad esempio, l'ex-Italgas e l'ex Manifattura Tabacchi, oltre al raddoppio del Politecnico già in corso su gran parte delle ex OGR delle Ferrovie).

In uno scenario di medio-lungo periodo dovrà trovare concreto esito la realizzazione del sistema delle stazioni del Passante ferroviario e la trasformazione delle relative aree urbane, quali spazi urbani e nodi dell'integrazione fra funzioni della mobilità e funzioni urbane e territoriali; particolare attenzione deve rivolgersi alla stazione dell'Alta Velocità verificando a fondo l'ipotesi riguardante Stazione Dora e Spina 3 quale localizzazione sul Passante dotata di maggiori potenzialità funzionali ed urbanistiche rispetto a Porta Susa.

Nel breve-medio termine, sembra potersi operare la rifunzionalizzazione e miglior "sfruttamento" di grandi servizi esistenti: da Torino Esposizioni a Italia '61, dall'ex Stadio comunale alla stessa area della Continassa (in questi ultimi due casi, sulla base di programmi effettivamente praticabili, per il calcio di livello nazionale ed internazionale a Torino).

E' prevedibile, in un orizzonte temporale fra i cinque ed i dieci anni, la realizzazione di alcuni dei nuovi parchi verdi urbani previsti dal PRG, quale esito della sua attuazione (basata su meccanismi di perequazione urbanistica trasferimenti di diritti edificatori) relazionata alle trasformazioni urbanistiche del Piano stesso.

E' prevedibile un migliore inserimento del Lingotto, nella struttura urbanistica e nelle relazioni funzionali della Città e del territorio metropolitano (a partire dalla connessione e potenziamento con Piazza Bengasi e soprattutto con la stazione Lingotto il cui ruolo sarà particolarmente potenziato nel sistema del Passante ferroviario).

L'entrata in funzione del nuovo Palazzo di Giustizia può favorire il riuso ed il recupero di consistenti parti della città storica a seguito del trasferimento delle funzioni giudiziarie nel nuovo complesso (un'occasione rilevante per il centro storico ma, a tutt'oggi, assai poco pensata e progettata anche dal PRG).

Nel breve e medio periodo possono trovare esito importanti rifunzionalizzazioni e recuperi di beni storico-architettonici di grande rilievo (dalla Mole Antonelliana, già in corso, alla Villa della Regina, ancora da avviare).

2.2 Nel territorio metropolitano

Nel medio periodo, possono avere esito gli importanti progetti (rispettivamente già avviati o avviabili nel breve periodo) relativi al recupero e funzionalizzazione dei grandi complessi storico-ambientali di Venaria e di Stupinigi.

La localizzazione dell'Università a Grugliasco nel "campus" progettato dal nuovo PRG e di funzioni universitarie nella Certosa ed ex Ospedale psichiatrico di Collegno, possono fare riferimento a processi di intervento avviabili anche a breve termine ma che si svilupperanno in un tempo necessariamente lungo. Il completamento del Centro ricerche tumori di Candiolo ed il rafforzamento del polo universitario di medicina al S. Luigi di Orbassano sono una prospettiva di breve termine.

Lo sono anche la realizzazione dei PRIU di Collegno e Settimo ed il riuso per funzioni pubbliche e come spazio urbano, di alcune fra le molte aree industriali dismesse nella conurbazione (ex Fonderie Limone a Moncalieri, ex Mandelli ed Area centrale a Collegno, Farmitalia ed ex Paramatti a Settimo).

E' realizzabile a breve termine Parco della Stura fra Borgaro e Torino; per il Parco della Dora e la riqualificazione delle sponde del Sangone, da Rivalta fino al Po, la prospettiva è invece di più lungo periodo.

Va esplorata a fondo la possibilità di localizzare funzioni rare metropolitane, attività produttive e funzioni integrate con il trasporto aereo nello spazio intorno all'Aeroporto; tale possibilità è collegata al nuovo *Master Plan* in corso di predisposizione da parte della Sagat ma, ancora di più, al PTC della Provincia di Torino (che sta concludendo la sua formulazione preliminare). Sembrano

poter sussistere prospettive per l'attribuzione anche di funzioni produttive, di ricerca (centro spaziale Alenia) e di servizio (oltre a quelle ambientali) ed ambientali al "Campo volo" di Collegno, innovando ipotesi già formulate negli anni ottanta e dimostrate poco fattibili ed oggi obsolete.

3 Opportunità, vincoli, elementi da modificare

Manca una consapevole ed esplicita "lettura" di alcuni fra gli spazi urbani e territoriali esistenti o potenzialmente configurabili come elementi costituenti ambienti con i caratteri di "porta di ingresso" nella Città ma anche dall'esterno nell'area torinese e in particolare nella conurbazione. Non è tanto l'assenza o carenza di questi spazi il problema quanto quella di riconoscerli in quest'ottica e pertanto sviluppare per essi progetti e proposte che si arricchirebbero spazialmente e paesaggisticamente di un "valore aggiunto" a quello che tali spazi assumerebbero quando sono considerati come luoghi in sè (anche se inseriti in una rete di luoghi o di nodi).

A titolo d'esempio molti degli spazi che precedentemente sono stati considerati ed elencati potrebbero essere guardati nell'ottica di una loro "geografia volontaria" volta a cogliere anche la potenzialità di "porta" che essi potrebbero svolgere.

Nella Città ci si riferisce: all'ingresso da Nord, dall'ambito Spina 4 della Spina centrale; dall'area dell'ex Manifattura Tabacchi e del Regio Parco; all'ingresso da Ovest, dall'area della "Continassa" - Stadio delle Alpi e dall'innesto del prolungamento di C.so Grosseto fino alla Tangenziale (ed agli interventi di recupero urbano lungo il C.so Grosseto oggetto del più grande dei PRU progettati dalla Città di Torino), dall'area di trasformazione oggetto di programma di riqualificazione urbana "Castello di Lucento" ex-Texsid nel segmento più ad Ovest di C.so Regina, alla zona circostante C.so Francia a cavallo del confine comunale di Torino, nella quale sono localizzati l'intervento di riuso residenziale ed a servizi dell'ex-Venchi Unica ed il previsto Centro di ricerche aerospaziali Alenia nell'ambito della riorganizzazione dello stesso stabilimento industriale Alenia; all'ingresso Sud-Ovest e Sud, dalla zona Drosso-Mirafiori-C.so Orbassano (fra quelle qui considerate e questa la "porta" forse più difficile per la minor "durezza" e trasformabilità che il tessuto urbano presenta), alla zona di p.zza Bengasi e del Lingotto (il caso forse più esemplificativo di deficit di considerazione di questi spazi non solo come possibile porta di ingresso urbana da Sud ma, innanzitutto, come spazi relazionabili invece di presentarsi attualmente come del tutto estranei fra loro), la zona della riva sinistra del Po e d'Italia 61 (è questa forse l'unica zona che già oggi può essere considerata come già in grado di svolgere, almeno in parte, la funzione di porta d'ingresso di Torino lungo la penetrazione del corso Unità d'Italia dalle Autostrade e dalla Tangenziale).

Va sottolineato come il più importante ed esteso sistema di spazi urbani progettato dalla città, quale è la Spina centrale, pur potendo essere connotato da un prevalente carattere d'assialità, non è concepito ai suoi estremi come "porta della città" (se potenzialmente Spina 4 può essere inserita in quest'ottica, la conclusione della Spina indicata dal PRG in corso Turati/Unione Sovietica, sembra non cogliere la prospettiva di un prolungamento verso Sud, anche se può essere considerata più di una potenzialità la ideale prosecuzione della Spina lungo i Mercati Generali, l'ex Dogana e il Lingotto stesso fino al margine della conurbazione di Nichelino).

Per quanto riguarda le "porte" della conurbazione ci si riferisce in primo luogo al territorio intorno agli svincoli del sistema autostradale/tangenziale (Falchera, Aeroporto-Tangenziale, Borgaro, Venaria, C.so Regina, Collegno, Rivoli, C.so Allamano, Drosso-Mirafiori, Stupinigi-Debouché, La Loggia, Moncalieri); sono questi casi evidenti di latente potenzialità a fronte di uno stato di fatto che ignora completamente queste parti del territorio metropolitano come possibili luoghi territoriali (ad esempio proprio come "porte" della conurbazione stessa) oltre al, peraltro neanche sempre presente, utilizzo degli spazi intorno agli svincoli come zone ove localizzare attività e servizi esclusivamente o prevalentemente riferiti all'accessibilità ed alla mobilità mediante i mezzi di trasporto privati.

Gli spazi urbani e territoriali già presenti o potenziali possono anche essere considerati come "oggetti" per inserirsi (e ciò vale per Torino ma anche per i Comuni della conurbazione nel cui territorio sono localizzati questi spazi) nelle reti di città europee, sia quelle più "generaliste" (è il caso di *Eurocity*) che nelle reti più specializzate (ad esempio le reti *Quartiers en crise* o quella delle città europee sedi di stazioni dell'Alta velocità ferroviaria europea); spazi che possono anche essere considerati sia come "movente" e ragione per accedere ai fondi europei e consentire così ai Comuni di essere partner di politiche urbane dell'Unione Europea (quartieri pubblici da recuperare socioeconomicamente ed urbanisticamente, vuoti industriali nei confronti della produzione e dell'occupazione, spazi dell'innovazione tecnologica, parti consistenti del patrimonio storico ambientale di rango non locale da conservare e riqualificare-valorizzare, ecc., sono molti degli spazi urbani e territoriali che sono stati precedentemente evidenziati). Quello che sembra necessario, guardando con questa ottica gli spazi, ma anche più in generale, è la esplicitazione di politiche locali (a livello dell'intera area torinese o sub-regionale) che possono cogliere le differenze fra politiche di sostegno e sviluppo di un sistema urbano "autonomo" (e che in quanto tale si connette con "filieri" globali) e politiche di attrazione di segmenti decentrati e decentrabili di "cluster macro-regionali.

E' utile, anche nel contesto e nell'ottica degli spazi urbani e territoriali, riprendere il tema dell'Alta velocità ferroviaria e della sua stazione (già considerato nel capitolo sui Trasporti). La prospettiva necessaria di un'Alta Velocità mista e cioè non specializzata soltanto per i passeggeri ma utile al rilancio del trasporto delle merci sul ferro, pone problemi di diversa natura per l'organizzazione funzionale e spaziale della città e del territorio metropolitano (centralità urbana per i passeggeri e localizzazione esterna per le merci ed i luoghi della loro intermodalità).

Va sottolineato, però, anche l'alto potenziale di effetti di riequilibrio per il territorio esterno alla Città se la stazione dell'Alta Velocità è un efficiente ed efficace nodo di integrazione dei diversi livelli (trasporto locale, regionale, nazionale ed internazionale) e modi di trasporto (ferrovia, aereo, gomma, mezzi individuali).

La stazione (oggi decaduta a semplice "biglietteria" o "pensilina" e quasi sempre a "centralità" del degrado socio-urbano) assume nuovi caratteri simbolici, assolve importanti funzioni puntuali ed è nodo di filamenti funzionali che interessano sia il sistema urbano che quello territoriale più vasto. La stazione è, in altri termini, un fuoco della stessa innovazione e riqualificazione della città come sistema locale e come nodo di reti sovralocali. L'intorno della stazione, come luogo contestualizzato alla città, deve ospitare funzioni nuove e riqualificare e reinterpretare quelle preesistenti che abbiano relazioni con il motivo dello spostamento (per *business* e lavoro) o del viaggio (per il tempo libero). In altri termini si tratta di concepire servizi ed attività rivolti ad un *city-user* interregionale ed europeo che si sposta su medi e lunghi percorsi nei nodi e poli della rete.

L'ambito della stazione (la sua dimensione, qualità morfologica ed accessibilità) è particolarmente importante proprio per il forte ruolo che può giocare per l'immagine stessa di Torino (è il punto di contatto e di distacco da essa), come "paesaggio" vicino e spesso metafora dello stesso paesaggio urbano più complessivo (durante il viaggio il paesaggio è trasfigurato dalla velocità e si può cogliere soltanto quello che appare in lontananza, all'orizzonte) e pertanto deve e può essere progettato come un "luogo".

Nonostante incoraggianti segnali, rimane ancora debole il rapporto fra il progetto di Torino ed il territorio metropolitano e su di esso pesano un non completamente superato localismo dei comuni dell'area torinese e l'assenza della Città metropolitana come nuova condivisa Istituzione di governo del territorio. E' uno scenario nel quale muove primi passi tentativi la Provincia di Torino e rispetto al quale si deve anche registrare una sostanziale "assenza" della Regione Piemonte.

E' un rapporto, contraddistinto da relazioni fra comuni ed il capoluogo che restano improntate ad una certa "diffidenza" anche se nel tempo si sono affievoliti gli effetti e gli impatti, sul territorio della conurbazione, delle decisioni urbanistiche di Torino, sono mutati quantità e tipi di insediamenti direttamente od indirettamente determinati dalla Città sul territorio dei comuni metropolitani (prevalentemente quartieri di edilizia residenziale pubblica, attività industriali, attività ed infrastrutture grandi consumatrici di spazio); insediamenti che, più recentemente, hanno invece riguardato anche funzioni terziarie di livello metropolitano (Centro intermodale delle merci e nuovo Centro agro alimentare nella zona sud-ovest, quasi tutti i centri commerciali della grande distribuzione, ecc.), ma anche funzioni di servizio e culturali di rango non locale (museo del Castello di Rivoli, decentramento delle facoltà universitarie di Agraria e Veterinaria a Grugliasco, potenziamento del polo universitario-ospedaliero S. Luigi di Rivalta-Orbassano).

Recentemente è tuttavia possibile registrare una prospettiva più favorevole all'instaurarsi di un dialogo istituzionale ed operativo fra i comuni e Torino, fra i comuni stessi e la Provincia; ciò può essere colto nella compresenza di tre circostanze che potrebbero interagire virtuosamente.

La prima circostanza è costituita dall'intenzione esplicitata da Torino di assumere nella propria ottica strategica ed operativa di governo della città, una dimensione metropolitana basata su relazioni cooperative con i comuni e la Provincia; la seconda è rappresentata dalla volontà politica e dallo "stile" di comportamento istituzionale della Provincia di Torino basati su di una costruzione "dal basso" della pianificazione e dell'intervento territoriale, offrendosi come soggetto produttore di "valore aggiunto" di tipo cooperativo nel governo delle trasformazioni territoriali metropolitane; la terza consiste, infine, nella capacità che i Comuni hanno e stanno dimostrando di avere, di esplicitare loro strategie ed obiettivi, avanzare progetti e proposte, promuovere patti locali, immettere sul "mercato" del territorio metropolitano vocazioni, immobili ed ambiente da valorizzare, opportunità per l'insediamento di funzioni non locali.

L'ultima circostanza evidenziata sembra, quasi paradossalmente, potersi considerare un esito positivo di una lunga fase di "vuoto" istituzionale e politico nella quale è venuta a trovarsi l'area torinese dopo il 1985 (con la fine dell'esperimento comprensoriale, l'attesa prima e l'indispensabile "apprendimento" poi da parte della Provincia dei nuovi compiti intermedi e di pianificazione del territorio, il forte ridimensionamento dell'azione della Regione e la sua sostanziale rinuncia ad intervenire nel coordinamento ed indirizzo metropolitano). In altre parole, è come se ciò, dopo una prima fase che ha visto accentuarsi il localismo (fino a configurarsi come sterile campanilismo), abbia aiutato i Comuni stessi ad una maturazione e maggiore consapevolezza della possibilità di avere ruolo e diritto di avanzare proposte non solo rivolte al proprio interno ma anche verso il territorio più vasto. Va colto come favorevole ad un "sentire" ed alla costituzione di una cultura cooperativa metropolitana, il fatto che i Comuni intorno a Torino possano discutere e decidere con il capoluogo e la Provincia a partire dai loro progetti e non solo da quelli (quasi sempre da contrastare "per principio") dei soggetti istituzionali più forti.

Vi sono comunque ragioni più oggettive a sostegno della necessità ed opportunità che il progetto globale e locale di Torino faccia riferimento al territorio metropolitano.

E' in esso che si trova un cospicuo patrimonio ambientale, paesistico e storico-culturale con elementi fondamentali integrati o relazionabili con quelli della Città (il sistema del verde e dell'ambiente fluviale che penetra fin dentro il cuore di Torino, il sistema urbanistico monumentale barocco delle dimore e dei parchi sabaudi con, in particolare, l'ecclatante occasione del recupero della reggia di Venaria e del complesso di caccia di Stupinigi) che possono costituire struttura o sfondo fisico-ambientale favorevole e di sostegno della valorizzazione, trasformazione, individuazione di spazi urbani già esistenti e nuovi.

E' nel territorio metropolitano che, fra polarità non solo locali già in atto, aree ed edifici dismessi (industriali e grandi contenitori di servizi non più in funzione come gli ex ospedali psichiatrici) e previsioni e progetti dei piani regolatori vigenti o in avanzata fase di rinnovo, si trovano consistenti opportunità insediative per grandi servizi (è il caso della proposta di Collegno e Grugliasco per l'università), per la residenza, per le attività terziarie e produttive di buon livello operativo ed urbanistico. Si tratta di opportunità che possono virtuosamente essere "messe in rete" con quelle di Torino (ed assumere i caratteri anche di un modello spaziale riconoscibile) oppure rimanere soltanto episodi locali restando significativamente al di sotto delle potenzialità che esprimono rischiando, in sostanza, di non conseguire gli stessi obiettivi che si prefiggono localmente (rilancio occupazionale, sviluppo economico, riqualificazione ambientale ed urbana di quella grande periferia che potrebbe rimanere la conurbazione).

Nel territorio metropolitano i presupposti di tutto ciò sono però resi incerti dalla perdurante debolezza dell'armatura urbana, della sua qualità formale e dell' "effetto città", dalla modesta accessibilità con il trasporto pubblico, da una insufficiente e poco integrata organizzazione urbanistico-infrastrutturale, dalla limitata qualità dei servizi pubblici.

E' proprio nel trasporto pubblico a sostegno dello sviluppo dell'accessibilità e della mobilità metropolitana che sembra necessario individuare la priorità dell'azione strategica e degli interventi operativi. Progetti e programmi di rilievo strutturale e carattere innovativo sono stati messi a punto ma le risorse economiche ed il tempo necessario per fruirne degli esiti positivi richiedono attenzione, impegno ed azioni non settoriali da parte di tutti i soggetti.

Schematicamente è possibile riassumere per punti alcune linee da perseguire per modificare elementi contraddittori o carenze nelle tendenze precedentemente considerate.

Nella Città è necessario ed opportuno:

- superare le molte difficoltà operative (urbanistiche ma soprattutto di mercato) di tante aree di trasformazione urbana, private e pubbliche, della Città e del territorio da riqualificare e rifunzionalizzare (a partire dalla Spina, dalle aree urbane dismesse ma non soltanto) accelerando le variazioni del PRG in corso di definizione, negli obiettivi e contenuti (ricercando soprattutto un'efficace compatibilità fra finalità di competizione strategica della Città e risposta da dare anche a livello locale e di quartiere);
- in questo contesto vanno anche superate le troppe difficoltà al momento riscontrabili con cui procedono soprattutto le "dotazioni" di ambiente e di nuovi parchi urbani quale esito atteso delle trasformazioni previste dal PRG, una difficoltà che è in parte da affrontare all'interno della normativa del PRG ma soprattutto sciogliendo i nodi che rallentano o rendono debole l'azione di trasformazione urbana;
- sostenere economicamente e realizzare nei tempi più rapidi possibili le innovazioni e le dotazioni relative al sistema della mobilità urbana in una visione integrata con le trasformazioni operabili relative agli spazi urbani fin qui richiamate (a partire dalle stazioni, da quelle più locali a quelle internazionali, del Passante ferroviario);
- esplicitare ruoli e funzioni più convincenti e coerenti all'interno di una visione strategica, per spazi sottoutilizzati o da rifunzionalizzare (è il caso, ad esempio, di Italia '61, di Torino Esposizioni o del grande edificio e dell'area delle ex OGR non compresi nel raddoppio del Politecnico in Spina 2).

Nel territorio metropolitano è necessario ed opportuno:

- superare la competizione localizzativa fra i diversi territori comunali valorizzando cooperazione ed azioni più consapevolmente integrate (è il caso, ad esempio, della grande "occasione" costituita dal riassetto multipolare del sistema universitario di Torino) sviluppando una cultura del "valore aggiunto" conseguente all'operare in rete;
- superare la diffidenza paralizzante (e l'ancora non sufficiente iniziativa dei soggetti istituzionali) per un agire e governare "metropolitano";

- esprimere una visione strategica condivisa dell'area torinese (e non solo della Città), aumentando la progettualità del territorio metropolitano;
- perseguire il massimo dell'integrazione possibile fra le politiche ed i progetti relativi ai grandi spazi urbani territoriali e quelle relative al sistema della mobilità.

Va infine colta e considerata con interesse una certa capacità di "produrre" una coesione di interessi (ai fini di esercitare una pressione nei processi decisionali esterni che possono favorire lo sviluppo della Città e dell'area torinese), che ha già recentemente trovato occasioni di sperimentazione. Ci si riferisce, prescindendo dagli esiti di successo o meno, alla ricerca di una "logica di squadra" via via meno fragile ed estemporanea nel proporre, ad esempio, Torino e l'area torinese come sede: dell'*Authority* delle telecomunicazioni, come "Centro" dei Giochi Olimpici Invernali del 2006, come sede per la finale di Coppa Davis, come nodo strategico della rete ferroviaria ad Alta Capacità collegato al sistema europeo attraverso Lione.

Quello che è interessante qui sottolineare è che il susseguirsi di "prove tecniche di coesione" sta comunque favorendo l'esprimersi di una "cultura della coesione" fra forze, poteri ed interessi diversi in grado di mobilitarsi insieme per il raggiungimento di un obiettivo strategico per la Città e l'area torinese.

Si tratta in altri termini di uno sfondo politico-organizzativo favorevole anche alla considerazione e lettura degli spazi urbani e territoriali in una visione d'insieme e mirata al tempo stesso, limitando consolidate prassi decisionali, ottiche ed azioni settoriali e scoordinate che, anche con riferimento al tema più specifico fin qui trattato, sono a tutt'oggi prevalse sia limitando potenzialità, sia non sfruttando appieno risorse già disponibili.

Come è già stato sottolineato, si è dunque di fronte ad un quadro con evidenti potenzialità positive, a fronte di tante questioni operative non risolte che chiedono di essere governate insieme nel breve periodo. Su tali potenzialità pesano l'incertezza ed una perdurante reciproca diffidenza sulla Città metropolitana ed il rischio di una condizione di "metà del guado" che va considerata attentamente per la relativa facilità con la quale si può tornare indietro, rispetto alla difficoltà reale rappresentata, invece, dal completamento del percorso.

Carlo Alberto BARBIERI, DIT, Politecnico di Torino

STRUTTURA DELL'INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI E PROSPETTIVE NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI.

Sintesi

Il settore delle costruzioni in Italia è caratterizzato dalla presenza di molte imprese minute. Alla data del Censimento del 1991, il 92,7 per cento delle imprese italiane presentava un numero di addetti non superiore a 9, mentre il 72,3 per cento delle imprese aveva struttura giuridica di tipo individuale o di società di persone. Dall'indagine del settembre 1998 svolta dall'Unione dell'edilizia del Piemonte e della Valle d'Aosta emerge come il Piemonte, al pari dell'Italia, si caratterizzi per il numero elevatissimo di piccole imprese edili e come queste, a prescindere dalla dimensione, operino in prevalenza in ambito provinciale.

Il settore mostra in Piemonte andamenti più favorevoli rispetto a quelli nazionali. In particolare, tra il 1985 e il 1997 il settore delle costruzioni avrebbe registrato un aumento del 20 per cento circa del valore aggiunto, contro una crescita nazionale del 2,7 per cento, e un aumento del 16 per cento della domanda d'investimenti, contro il dato negativo nazionale del 2,8 per cento. Stando ai dati Ance, il 40 per cento delle imprese opererebbe in Piemonte nel settore dell'edilizia abitativa, il 33 per cento in quello dei lavori pubblici, l'8 per cento nell'edilizia non abitativa, mentre il 15 per cento non avrebbe alcuna attività prevalente.

Le imprese edili devono oggi confrontarsi con una domanda di abitazioni che non è più in crescita quantitativa. Nel valutare pertanto le potenzialità di sviluppo delle imprese edili locali, occorre tenere conto che a Torino e nel resto del Piemonte, anche in presenza di tassi positivi di sviluppo dell'economia, questi non si traducono più meccanicamente in domanda di spazio e di edificazione; così come si deve rammentare che i ritmi di crescita della popolazione influiscono negativamente sulla domanda dello stesso settore residenziale, anche considerata la consistenza del patrimonio esistente. Ne consegue, in particolare per l'area di Torino, che l'offerta nel settore delle costruzioni dovrà rivolgersi, oltre che alle tradizionali domande di servizi e di infrastrutture, anche alle nuove domande che potenzialmente possono esprimersi in misura sempre maggiore sotto forma di consumi culturali e ricreativi.

1 Struttura e dinamica dell'industria delle costruzioni a livello nazionale

A livello nazionale, la struttura delle imprese edilizie ha certamente risentito degli andamenti congiunturali negativi che hanno segnato l'economia italiana e, di conseguenza, l'industria delle costruzioni nell'ultimo decennio.

In breve, questi si possono riassumere:

- 1) nella progressiva diminuzione di incidenza degli investimenti in costruzioni sul Pil, passata da valori intorno al 20 per cento degli anni settanta a valori attuali oscillanti tra il 9 e l'8 per cento negli anni 1994-1995;
- 2) nella costante riduzione degli occupati, che ha portato ad un minore peso del settore
- 3) nella forte contrazione della produzione, rispetto all'industria ed all'economia nel suo complesso;

Se si analizzano le variazioni relative agli investimenti disaggregate per i comparti abitazioni, fabbricati non residenziali e lavori del Genio civile e opere pubbliche, la contrazione registratasi in quest'ultimo settore a partire dal 1991 appare molto marcata, con variazioni negative che hanno raggiunto il 14,4 per cento nel 1993. Il diminuito peso del settore delle

opere pubbliche, considerata la tipologia e la complessità maggiore dei lavori che afferiscono a questo comparto, ha certamente avuto effetti non indifferenti proprio su quelle imprese che per dimensione, capacità organizzative e finanziarie, presentavano potenzialità maggiori sul piano della competitività. Il settore del *General Building* (edifici commerciali, uffici privati e pubblici, scuole, ospedali, alberghi, edilizia privata e pubblica, ecc.), del *Water* (dighe, argini, ecc.) e del *Transportation* (aeroporti, strade, ponti, metropolitane, ecc.) sono certamente strategici per favorire processi di riorganizzazione e finanziarizzazione delle imprese di costruzioni.

Il settore edilizio del nostro Paese è caratterizzato da un elevato livello di polverizzazione delle unità produttive, contrapposta ad un'eccessiva concentrazione nelle unità con caratteristiche giuridiche e organizzative di tipo familiare, cui fa riscontro un numero di addetti molto basso. Alla data del Censimento del 1991, il 92,7 per cento delle imprese presentava infatti un numero di addetti non superiore a 9, mentre il 72,3 per cento delle imprese aveva struttura giuridica di tipo individuale o di società di persone. All'interno di tale struttura produttiva si possono tuttavia riconoscere *contractors* di notevole dimensione finanziaria e organizzativa, come il gruppo Impregilo e Ferfina di cui fa parte la Recchi, presenti sui mercati stranieri, i cui modelli gestionali sono stati però negli anni più recenti condizionati dall'elevato livello di inflazione e costo del denaro del nostro Paese.

Sono evidenti i limiti che la struttura delle imprese, considerata nel suo complesso, ha in rapporto alla struttura produttiva degli altri Paesi europei, in presenza di un processo di globalizzazione dell'economia che coinvolge la stessa industria delle costruzioni. Nel corso degli anni novanta, tuttavia, come reazione ad un quadro che a livello internazionale si è fatto più competitivo, essendo venute meno alcune delle condizioni favorevoli degli anni ottanta, si è assistito anche nel nostro Paese ad una, sia pur lieve, riduzione delle imprese di medie dimensioni a favore di quelle di maggiori dimensioni.

Se la dinamica e la struttura delle imprese sono state condizionate dagli andamenti congiunturali del settore delle costruzioni, questi sono la conseguenza della crisi economica e, in particolare, dell'elevato livello di inflazione e dell'alto costo del denaro. La particolare congiuntura e il sovrasisistema economico e finanziario non hanno favorito o consentito alle imprese di costruzione del nostro Paese di assumere quei caratteri di competitività necessari per essere maggiormente presenti sul mercato internazionale. Ciononostante va anche segnalata una scarsa permeabilità delle imprese nazionali al *reengineering* e ad organizzarsi secondo i principi del *management*.

2 Le imprese di costruzioni a livello locale

Sia gli andamenti congiunturali che la struttura produttiva locale riproducono in gran parte i caratteri delineati a livello nazionale, sia pure con qualche connotazione positiva che può essere messa in relazione agli effetti prodotti dall'attuazione del nuovo piano regolatore della città di Torino.

Dall'indagine del settembre 1998 svolta dall'Unione dell'edilizia del Piemonte e della Valle d'Aosta emerge come il Piemonte, al pari dell'Italia, si caratterizzi per il numero elevatissimo di piccole imprese edili e come queste, a prescindere dalla dimensione, operino in prevalenza in ambito provinciale.

Nonostante la frammentazione produttiva e la diminuzione del numero delle imprese di dimensioni maggiori, il settore delle costruzioni, tuttavia, copre ancora un ruolo importante nell'economia piemontese. Il livello regionale mostra infatti andamenti più favorevoli rispetto a quelli nazionali. In particolare, tra il 1985 e il 1997 il settore delle costruzioni avrebbe registrato un aumento del 20 per cento circa del valore aggiunto, contro una crescita nazionale del 2,7 per cento, e un aumento del 16 per cento della domanda d'investimenti, contro il dato negativo nazionale del 2,8 per cento. Stando ai dati Ance, il 40 per cento delle imprese opererebbe in Piemonte nel settore dell'edilizia abitativa, il 33 per cento in quello dei lavori pubblici, l'8 per cento nell'edilizia non abitativa, mentre il 15 per cento non avrebbe alcuna attività prevalente.

Per quanto riguarda la provincia di Torino, emerge come questa riproduca in gran parte i caratteri della struttura produttiva piemontese. Il numero di imprese con pochi addetti e con una struttura proprietaria e organizzativa di tipo familiare è infatti molto elevato. Ciononostante è ancora riconoscibile un nucleo significativo di imprese di media grandezza, con capacità tecniche e organizzative di un certo interesse, che operano nel settore dell'edilizia residenziale e dei lavori pubblici, anche sotto forma di organizzazioni di tipo temporaneo. Mentre, a parte casi eccezionali, risulta assolutamente debole la presenza di imprese organizzate in *holding* o in *contractors* come le concorrenti europee fortemente integrate con il capitale finanziario.

Ovviamente la struttura organizzativa e imprenditoriale delle imprese edili nella provincia di Torino e della regione dev'essere messa in relazione con i mercati delle costruzioni locali, dell'edilizia residenziale, non residenziale e delle opere pubbliche, così come le prospettive di sviluppo dipendono dall'evolversi delle domande private e pubbliche. Va considerato che i lavori pubblici si sono attestati a Torino intorno a circa 600 miliardi di lire annui, con dimensioni e tipi di interventi che richiedono in prevalenza capacità imprenditoriali assimilabili a quelle proprie dell'edilizia residenziale.

A parte le attese e le prospettive legate alla realizzazione di alcune importanti opere infrastrutturali, tra le quali la metropolitana e l'alta velocità, la realizzazione delle grandi opere edilizie assume certamente un ruolo strategico, e rimanda - considerata la condizione di debolezza dei finanziamenti statali - ai problemi dell'autonomia e della finanza locale. Nel contempo, essa riporta l'attenzione sul possibile ruolo del *project financing* come strumento di finanziamento e di gestione di opere pubbliche.

L'utilizzo di nuove modalità di finanziamento può infatti favorire quelle imprese di media dimensione che non operano attualmente sui mercati europei, ma che potrebbero assumere questa prospettiva se opportunamente supportate e incentivate soprattutto sul piano finanziario.

La realizzazione di opere di una certa importanza e complessità richiede una maggiore specializzazione e capacità organizzativa e può costituire un'occasione per favorire la cooperazione tra imprese nella forma di *joint-ventures* (nella forma giuridica di consorzio tra imprese o di società consortile o di raggruppamento temporaneo, forma quest'ultima già diffusa a livello locale). Si ricorda in proposito che in sede Cee si è data attuazione alla possibilità di creare consorzi transnazionali a livello europeo.

Se in ambito locale le imprese hanno perseguito una maggiore flessibilità, questa si è tuttavia limitata al momento produttivo ed è stata realizzata attraverso il ricorso al subappalto, fattore

che spiega tra l'altro l'elevato livello di frammentazione della struttura del settore delle costruzioni.

Questo svuotamento dell'impresa che diventa *hollow corporation* (società vuota) dovrebbe essere invece accompagnato, come è avvenuto negli altri paesi europei, dal suo rafforzamento finanziario-tecnologico-organizzativo con l'assunzione del ruolo di regia tra le imprese legate sul piano contrattuale. Certamente la forma della *joint-venture* può favorire questo processo e consentire alle imprese di partecipare ai grandi lavori suddividendo i rischi e ripartendo gli oneri finanziari connessi alla loro esecuzione e alle garanzie.

3 Fattori strutturali e rischio immobiliare

Oltre all'agire dei dati congiunturali sulla struttura delle imprese, sia a livello nazionale che locale, non vanno sottovalutati i cambiamenti strutturali, che hanno radicalmente modificato il rapporto tra offerta e domanda di costruzioni, nei diversi comparti produttivi. Se si tralasciano i lavori su commessa e si considerano le domande espresse dal mercato immobiliare nei suoi diversi segmenti, bisogna considerare fino in fondo alcune importanti modificazioni e le peculiarità del nostro paese.

In Italia non è riconoscibile un vero segmento degli investimenti immobiliari, così come è concepito negli altri paesi europei e negli Usa, dove esistono invece rapporti quasi fisiologici tra mercato immobiliare e mercato finanziario. In questi paesi, non esiste infatti alcuna sovrastruttura giuridica tale da penalizzare l'investimento immobiliare, il quale è inteso in termini di costo-opportunità del capitale. Nel nostro paese, invece, il peso prevalente è stato rappresentato dal segmento residenziale, storicamente sostenuto dal progressivo allargamento della proprietà della casa, cui hanno fatto riscontro motivazioni di tipo patrimoniale più che reddituali in senso proprio.

Il mercato immobiliare, a livello ancora di più locale, può essere identificato con il mercato delle abitazioni. Pertanto, per quanto riguarda le imprese edilizie che operano per il mercato, occorre considerare come, di fatto, questo si sia negli ultimi anni radicalmente modificato proprio nei suoi rapporti strutturali di domanda-offerta, in termini quantitativi e qualitativi.

Anche se prevalgono gli interventi nel residenziale, in questo settore le imprese edili devono oggi confrontarsi con una domanda che non è più in crescita quantitativa. Nel valutare pertanto le potenzialità di sviluppo delle imprese edili locali, occorre tenere conto delle condizioni di tipo strutturale proprie del sistema economico e finanziario locale (Torino e Piemonte). Bisogna considerare come, anche in presenza di tassi positivi di sviluppo dell'economia, questi non si traducono più meccanicamente in domanda di spazio e di edificazione; così come si deve rammentare che i ritmi di crescita della popolazione influiscono negativamente sulla domanda dello stesso settore residenziale, anche considerata la consistenza del patrimonio esistente.

Fattori sociali, demografici, finanziari e, va sottolineato, normativi concorrono al momento attuale a definire un contesto non più caratterizzato dalla stabilità ma dall'instabilità.

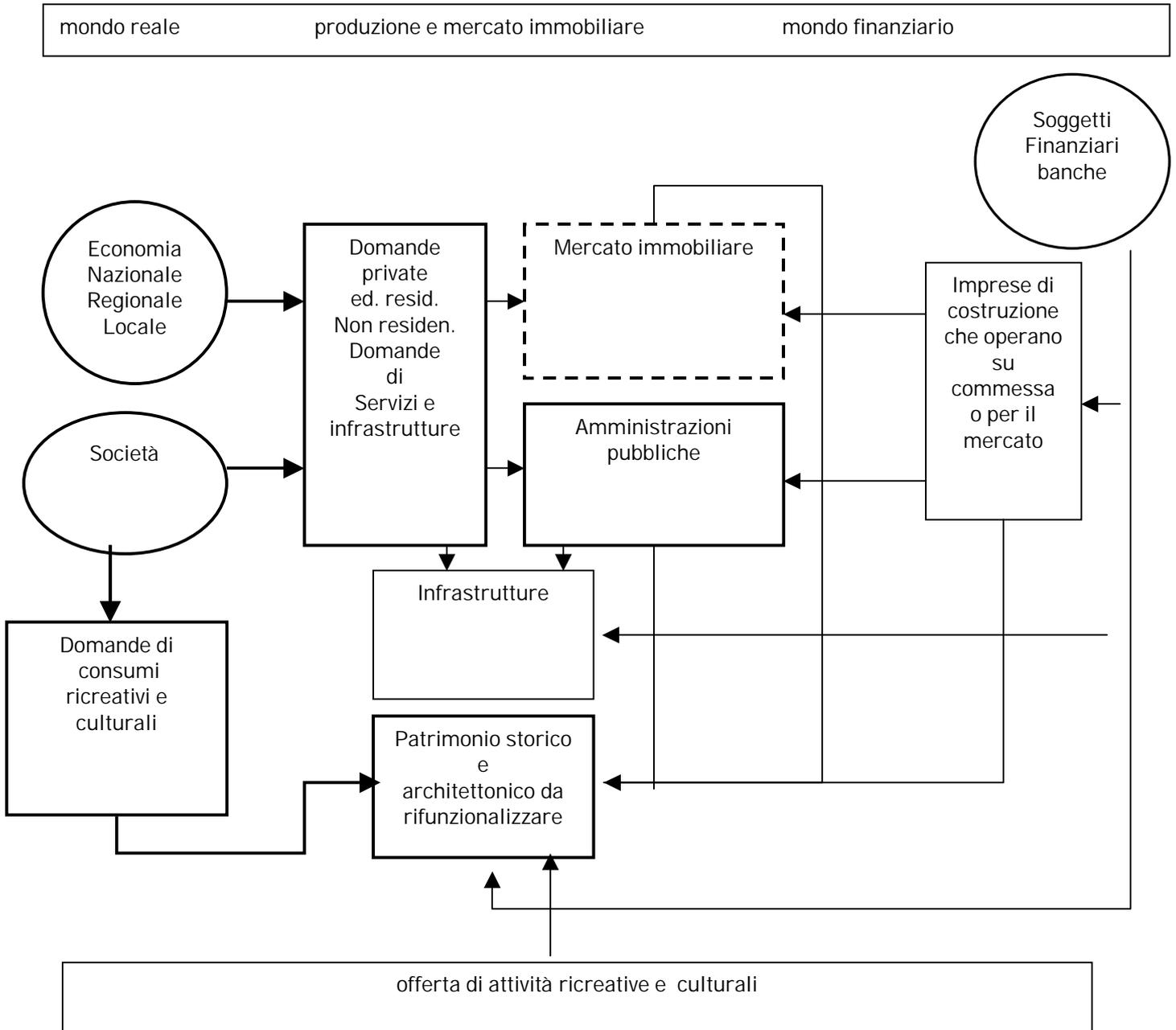
Il rischio, che una volta sembrava costituire la caratteristica peculiare del settore industriale e finanziario, si presenta oggi piuttosto elevato anche nel comparto residenziale, ed in modo ancora più accentuato nel settore degli investimenti immobiliari in senso stretto. Sul settore

agiscono l'incertezza dovuta alla scarsa trasparenza del mercato immobiliare, l'incertezza del sistema economico da cui il settore dipende, l'incertezza dovuta ad una certa instabilità normativa e ad un quadro istituzionale caratterizzato da elementi sia di rigidità che innovativi, quali ad esempio il *project financing* e i fondi immobiliari. Sulle potenzialità di sviluppo del mercato immobiliare e dell'edilizia pesano fattori endogeni, riconducibili alle condizioni particolari dei diversi sottomercati settoriali e territoriali, e fattori esogeni di natura economico-finanziaria, normativa, politica.

4 Investimenti immobiliari, grandi infrastrutture e patrimonio architettonico

Se si assumono i cambiamenti avvenuti nel sovrasisistema economico e finanziario come strutturali anziché congiunturali, appare evidente la necessità di avviare un processo di cambiamento che investa non solo le imprese edili ma anche l'intero sistema da cui dipende il settore delle costruzioni. E' importante considerare la prospettiva di una maggiore integrazione tra momento produttivo in senso stretto e mercati (finanziario e immobiliare), così come del resto è già avvenuto in altri paesi europei.

Nell'immagine che segue, sono evidenziati i complessi rapporti esistenti tra il mondo reale (l'economia reale) e il mondo finanziario (l'economia finanziaria), nel quale vengono fissati i costi opportunità dei capitali (rendimenti) cui fare riferimento nelle attività di costruzione e gestione dei patrimoni immobiliari. Altrettanto complessi ed evidenti sono le relazioni tra l'economia ai diversi livelli (nazionale, regionale e locale) e la società, dalle quali dipendono le domande di spazio e di edificazione. Si è cercato di mettere in evidenza come dalla società provengano domande dirette, rivolte al settore delle costruzioni e al mercato immobiliare, e domande indirette, in termini di consumi legati al divertimento e allo spettacolo, che possono riguardare indirettamente il patrimonio esistente e la nuova edificazione.



Attraverso questo schema si potrebbero leggere i passati rapporti e le molteplici trasformazioni intervenute nel nostro paese proprio nel settore delle costruzioni e nei suoi diversi comparti, a partire dal sistema economico e sociale fino a comprendere i soggetti e i rapporti con il mondo finanziario. Se consideriamo anche solo le modificazioni interne al sistema sociale, è opportuno non limitarsi a valutarle unicamente in termini quantitativi: come diminuzione dei tassi di natalità e di aumento dell'invecchiamento della popolazione, da cui viene fatta dipendere la contrazione della domanda di spazio e di edificazione. Se andiamo oltre all'analisi puramente quantitativa, si può ipotizzare che nuove domande di spazio e di edificazione possano essere ricercate a partire dalle modificazioni intervenute negli stili di vita e nei comportamenti, sia pure nell'ambito di una società che registra tassi di diminuzione della popolazione. Questa attenzione porta a riconsiderare il momento dell'edificazione non come finalità terminale dell'investimento, ma piuttosto come realizzazione della componente immobiliare, cioè di un bene strumentale rivolto alla erogazione di servizi *market oriented* a soggetti e individui considerati come utenti anziché come semplici consumatori.

Ne consegue che l'offerta nel settore delle costruzioni dovrà rivolgersi, oltre che alle tradizionali domande di servizi e di infrastrutture anche alle nuove domande che potenzialmente possono esprimersi in misura sempre maggiore sotto forma di consumi culturali e ricreativi. Se negli altri paesi si fa tradizionalmente riferimento al terziario (centri commerciali, alberghi, ecc), come settori cui far convergere gli investimenti, nel caso del nostro paese, e di Torino in particolare, una certa attenzione va prestata al patrimonio storico, artistico, architettonico, quale vera e propria risorsa culturale ed economica.

Si tratta di rivedere la logica dell'investimento immobiliare, legando il recupero dell'ingente patrimonio storico della città al momento della sua gestione, secondo principi di *management* dei beni culturali e ambientali. Nel riportare l'attenzione sul *management*, è inoltre opportuno riconoscere come fondamentale la fase dell'individuazione delle funzioni, le quali vanno ricercate oltre che, come tradizionalmente avviene, nel settore museale, anche nel settore dei consumi legati al divertimento e alla ricreazione culturalmente validi.

Per una corretta rifunzionalizzazione del patrimonio storico-architettonico che presenti i requisiti finanziari ed economici adeguati alla presenza delle risorse dei privati, è necessario operare secondo le metodologie del *marketing* strategico e operativo, in quanto occorre segmentare le domande potenziali sia locali sia turistiche, non solo nel settore museale ma anche in quello dello spettacolo in senso lato.

Nel riconsiderare le logiche dell'investimento immobiliare, che generalmente lo relegano nel settore terziario, e nel ripensarle nel settore dei beni culturali e ambientali, tenendo conto dei numerosi vincoli e compatibilità dovuti all'elevato valore storico-artistico dei beni, occorre considerare il problema delle modalità di finanziamento e con questo rivedere il rapporto tradizionale tra pubblico e privato.

Nel momento in cui si opera per il riposizionamento di Torino a livello internazionale, il suo patrimonio storico e architettonico non può che essere considerato come un vero e proprio punto di forza. Se si esclude, pertanto, il settore residenziale (che storicamente ha avuto un peso rilevante rispetto al settore delle costruzioni), si deve riconoscere, da una parte, il ruolo strategico alle grandi infrastrutture pubbliche legate ai trasporti (metropolitana, alta velocità, trasporto aereo) e, dall'altra, quello relativo agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione di monumenti ed edifici storici, i cui esempi maggiormente emblematici sono rappresentati, oltre che dalle residenze sabaude (tra cui la Venaria Reale costituisce il caso più dibattuto), anche dai numerosi e importanti edifici industriali dismessi, tra cui a titolo esemplificativo si possono citare le Ogr. Non solo rispetto alla realizzazione delle grandi infrastrutture, ma anche per gli interventi nel settore dei beni culturali e ambientali, occorre assumere le logiche del *management* e utilizzare in modo appropriato i nuovi strumenti finanziari di cui oggi disponiamo: *project financing* e fondi immobiliari.

5 Il *project financing* e i beni culturali

Le nuove metodologie di finanziamento costituiscono al momento attuale una delle forme su cui si concentrano le maggiori attese legate allo sviluppo del comparto del *civil engineering*, sviluppo che, tuttavia, non è, di fatto, né immediato né scontato. Le attese sono dovute alla possibilità di realizzare le grandi infrastrutture ricorrendo all'apporto delle risorse finanziarie dei privati, considerati i problemi della finanza pubblica e i limiti di realizzazione e gestione delle opere stesse da parte delle diverse istituzioni.

Si ritiene che debbano essere considerate le potenzialità delle nuove modalità di finanziamento non solo nel settore del *civil engineering* ma anche nel settore dei beni culturali, per il quale diventano sempre più importanti sia l'apporto di capitali finanziari privati, sia il momento della gestione. Il *project financing* presuppone, infatti, la presenza di un soggetto pubblico promotore dell'opera, di un'impresa di costruzione realizzatrice con adeguata capacità organizzativa, di società finanziarie, banche o privati che mettono a disposizione il capitale di rischio, la cui remunerazione dipende dalla redditività stessa del progetto e si esplica nel corso della gestione: aspetto questo non secondario, in quanto rimanda ai problemi connessi all'elevato livello di rischio e ai tempi lunghi di ritorno del capitale immobilizzato, presupposti appunto dalla gestione.

Se queste nuove modalità di finanziamento verranno utilizzate, come di fatto sta accadendo negli altri paesi, certamente si potranno avere effetti positivi sul mercato delle costruzioni, dei quali le imprese locali potranno avvantaggiarsi solamente se saranno in grado di avviare quei processi di *reengineering* (qualità del prodotto, tempi e costi di costruzione, tecnologie, rapporto con la committenza, garanzie, ecc.) in modo da essere più rispondenti ai nuovi livelli di competitività.

Esistono numerose forme di *project financing* tra le quali si possono citare le procedure *Bot* (*Build-Operate-Transfer*), che prevedono costruzione, gestione e trasferimento al soggetto pubblico; *Boo* (*Build, Own-Operate*) con rinegoziazione dei termini della concessione; *Boost* (*Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer*; con costruzione, gestione e trasferimento al pubblico ma, a differenza dei *Bot*, con sostegno pubblico nella fase di costruzione e/o gestione), *Rol* (*Rehabilitate-Operate-Leaseback*) corrispondente al BOT ma previsto per il settore del recupero e di infrastrutture da reddito) ed infine BLT (*Build-Lease-Transfer*) che unisce il *leasing* al *project financing*.

La forma di *project financing* su cui maggiormente si è concentrata l'attenzione è quella del BOT, sul cui modello sono stati ad esempio realizzati l'Eurotunnel sotto la Manica e il sistema autostradale di Buenos Aires, il cui costo di 350 milioni di USD dovrà essere ripagato dai pedaggi in 22 anni per circa 1,3 miliardi di USD.

E' evidente che il *project financing* rappresenta solo uno strumento. La sua applicazione dipende dalla disponibilità di risorse private nel partecipare a progetti pubblici, la cui redditività è strettamente legata al momento della gestione e all'erogazione di servizi. Non va pertanto sottovalutato che i privati, società finanziarie e banche, devono anticipare ingenti quantità di capitali, le quali restano immobilizzati per lunghi periodi di tempo, e per i quali esistono elevati livelli di rischio sia di tipo specifico che di tipo sistemico.

E' quindi scontato che, se si riconosce che i capitali investiti debbono essere considerati in termini di costi opportunità del capitale, i progetti pubblici debbono garantire tassi di ritorno dei capitali di rischio pari al livello di rischio degli investimenti stessi. Diventano pertanto fondamentali: la valutazione economica e finanziaria dei progetti, le operazioni di analisi, controllo e riduzione del

rischio e, unito a questi, il momento della previsione delle domande, momento che è reso più complesso da tempi lunghi di ritorno dei capitali presupposti dalle concessioni.

Anche se riconsideriamo il settore dei beni culturali ed ambientali trasferendo i principi del *management* più avanzati maturati nel settore privato, resta pertanto il problema della possibilità di perseguire redditività pienamente equivalenti a quelli dei settori con pari livello di rischiosità ed immobilizzazioni di capitali. E' per questa ragione che tra i diversi metodi del *project financing* in questo settore pur sempre particolare, riveste un certo interesse il metodo del BOOST (*Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer*) che prevede il sostegno pubblico nella fase di costruzione e/o gestione, al fine di consentire livelli di redditività adeguati per i capitali privati e quello del ROL in quanto specifico del settore del recupero.

Se si assumono questi dati, il problema della competitività delle imprese locali, va riconsiderato alla luce di un processo di cambiamento dell'intero sistema da cui dipende il settore delle costruzioni; il cambiamento deve riguardare gli attuali profili e figure professionali che attualmente operano all'interno ai diversi livelli, i soggetti produttivi, finanziari, pubblici e privati, che sono ai diversi livelli coinvolti all'interno del processo che va dall'ideazione alla gestione dei progetti, riconsiderando la committenza e la domanda nelle loro diverse forme e livelli e nei molteplici settori. Per tutti è emblematico come ad esempio in Inghilterra il processo di riorganizzazione delle imprese edilizie sia avvenuto e sia stato sollecitato da un processo di riorganizzazione della committenza che ha potuto all'affermarsi di nuovi soggetti (*developer*, *property investor*, ripetitive *owners/ocupier*, ecc.) e di nuovi strumenti e figure professionali (*project brief* e *project sponsor*, ecc.).

E' importante inoltre promuovere la formazione di nuove figure professionali, di nuovi soggetti economici e finanziari, di operatori di processo, nella prospettiva di una maggiore integrazione tra momento produttivo in senso stretto, mercato finanziario e mercato immobiliare, così come del resto è già avvenuto in altri paesi europei.

Sul piano delle prospettive, si deve favorire l'innovazione tecnica e soprattutto la riorganizzazione delle imprese secondo i principi del *construction management* e del *project management*. Si tratta di avviare un processo di adeguamento delle imprese locali tale per cui possano presentare quelle caratteristiche patrimoniali, finanziarie, di efficienza e di redditività da renderle rispondenti a *benchmarks* ritenuti efficienti. Occorre inoltre favorire la costituzione di *joint-venture* e *contractors* e i processi di integrazione tra capitale finanziario e imprese insieme all'attività di promozione particolarmente sviluppata negli altri paesi. Si tratta di prefigurare nuovi sbocchi di mercato, tra i quali assumono oggi un'importanza non secondaria propri del settore immobiliare. Né sono secondari i processi di riorganizzazione della committenza pubblica e privata, così come è avvenuto nel caso dell'Inghilterra.

Rocco CURTO, Dip. Casa-Città Politecnico di Torino

IL MERCATO IMMOBILIARE

Sintesi

Il mercato immobiliare torinese attraversa una fase di profonda trasformazione di tipo strutturale: da mercato facile con scarse o nulle barriere all'ingresso e a basso rischio ad uno più complesso e ad elevato rischio di investimento. Date le caratteristiche dell'area metropolitana e dell'attuale fase economica, le trasformazioni a Torino appaiono però amplificate rispetto ad altre città italiane. L'andamento dei prezzi medi dal 1970 al 1997 è risultato ciclico, con tre fasi di crescita e tre fasi negative tra cui l'ultima di particolare intensità: la differenza media di valore tra il 1991 e il 1997 è risultata pari al -27 per cento. Nel lavoro sono anche presentati due scenari previsivi per i prossimi tre anni (1998-2000) ed in entrambi si prevede una inversione di rotta nel 1998, con l'avvio di un trend positivo.

Una novità nel mercato immobiliare torinese è il delinearsi di situazioni urbane con zone di concentrazione del degrado e della marginalità, con calo dei prezzi e con "reazioni" della popolazione residente (una sorta di *americanizzazione* della città). Una caratteristica del mercato abitativo torinese è la presenza ancora significativa del comparto dell'affitto. Questo elemento è sicuramente un fattore strutturale positivo, che può favorire la ricerca di maggiore flessibilità economica. Dal punto di vista delle proposte operative, appare urgente e necessario attuare politiche urbane di sviluppo per il comparto artigianale - industriale, modificando le attuali normative di PRG che rischiano di frenare o rallentare investimenti produttivi. Inoltre, se è vero che l'uso *efficace* delle scarse risorse pubbliche disponibili è (e diverrà ancor più in futuro) uno tra i principali fattori nella competizione tra città, occorre promuovere il miglior uso, e con il massimo di moltiplicatore possibile, delle risorse pubbliche destinate alle infrastrutture urbane e cruciale appare la capacità di coinvolgere anche il capitale privato.

1 La situazione attuale

Il mercato immobiliare italiano ha attraversato, e ancora sta attraversando, profonde modifiche di tipo strutturale che lo hanno trasformato da un mercato facile con scarse o nulle barriere all'ingresso e a basso rischio ad uno più complesso e ad elevato rischio di investimento.

Questo dipende da alcune modifiche strutturali del mercato immobiliare italiano verificatesi a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, modifiche che hanno comportato, forse per la prima volta dal dopoguerra, una maggior rischiosità dell'investimento immobiliare.

In sintesi, le modifiche possono essere così riassunte:

- dopo decenni di crescita quantitativa, la domanda principale oggi, sia nel residenziale, sia nel non residenziale, è una domanda di miglioramento dello standard esistente, sicuramente più attenta alla qualità (edilizia, urbanistica, prestazionale, ecc.) e meno rigida;
- il mattone non rappresenta più l'unico bene rifugio verso cui incanalare i risparmi delle famiglie per proteggerli dall'inflazione: la miglior conoscenza del mercato mobiliare, i nuovi strumenti di raccolta (fondi di vario tipo, nazionali e esteri), gli alti rendimenti fino a pochi anni fa dei titoli di Stato, ecc.,
- hanno infatti avuto l'effetto di diversificare gli investimenti delle famiglie, orientandoli verso il mercato finanziario (ed in questo senso avvicinando la situazione italiana a quella degli altri Paesi occidentali);

- è venuta meno una politica edilizia di sostegno alla domanda ed alla proprietà di immobili: se già dalla Legge 457/78 venivano maggiormente finalizzate le agevolazioni per l'accesso alla proprietà delle abitazioni, con i provvedimenti fiscali sugli immobili dei primi anni novanta (revisione degli estimi catastali e Imposta Comunale sugli Immobili) la svolta in termini di politica edilizia si è completata;
- anche per effetto di quanto detto sopra, il trend medio dei prezzi a valori costanti ha mostrato una accentuata ciclicità, sia per il residenziale, sia per il non residenziale, non garantendo più, come era avvenuto fino agli inizi degli anni ottanta, rendimenti almeno superiori all'inflazione.

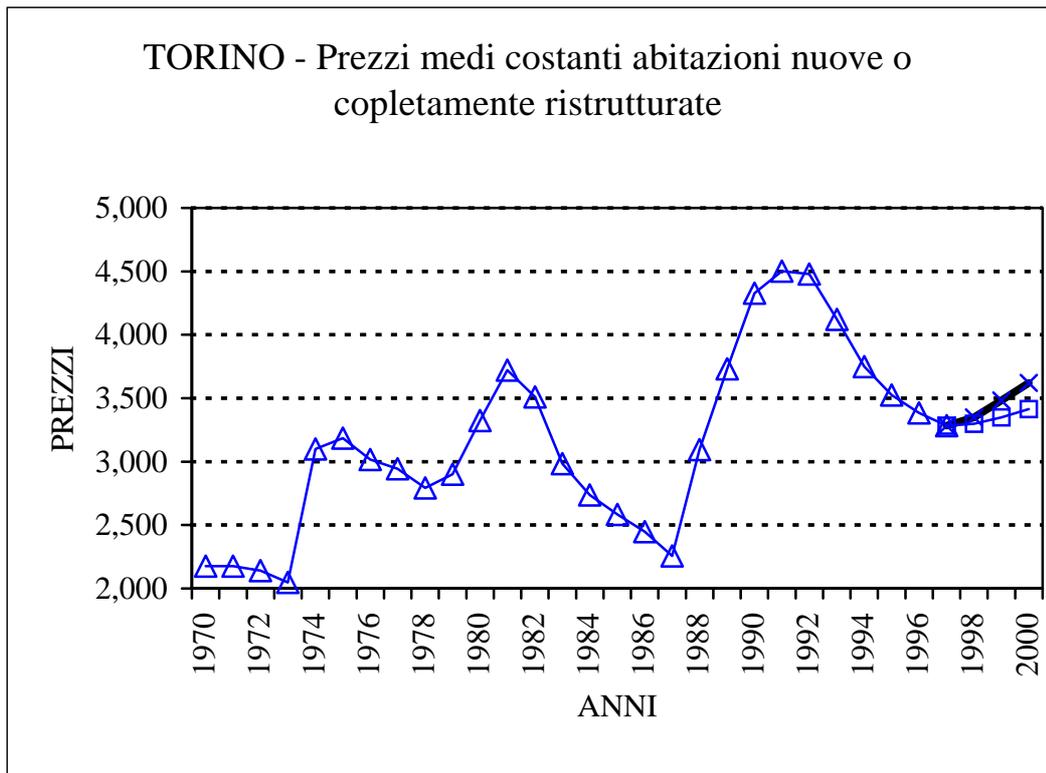
Il *nuovo* mercato immobiliare, di cui è difficile prevedere modifiche sostanziali almeno nel breve-medio periodo, ha comportato (e sta comportando) profondi cambiamenti nell'atteggiamento degli operatori del settore. Se il problema fondamentale per un promotore italiano (spesso un promotore occasionale) è stato classicamente quello di trovare un'area edificabile sulla quale poter costruire la maggior volumetria possibile ed il "resto", cioè un assorbimento da parte del mercato ad un prezzo tale da garantire almeno una redditività minima, sarebbe venuto quasi automaticamente, oggi non è più così ed il rischio di esito negativo è decisamente aumentato.

Un simile mercato immobiliare, se da un lato si è riflesso in una debole attitudine al rischio degli operatori italiani, dall'altro ha comportato anche altre conseguenze più generali. Si pensi, ad esempio, all'elevata *attenzione interessata* che gli operatori hanno dedicato alle scelte edificatorie dei Piani Regolatori Comunali, oppure, da un punto di vista opposto ma forse connesso, ad una cultura urbanistica cresciuta più sul versante del "controllo" del territorio e della "lotta alla speculazione" che non su quello della promozione governata (e contrattata) degli investimenti immobiliari.

In questo quadro, date le caratteristiche dell'area metropolitana e dell'attuale fase economica, le trasformazioni a Torino appaiono amplificate rispetto ad altre città italiane.

L'andamento dei prezzi medi dal 1970 al 1997 di abitazioni nuove o completamente ristrutturate a valori costanti (lire 1995) a Torino è riportato nel grafico seguente. Tale andamento è risultato ciclico, con crescite nel 1974-75, 1979-81 e 1988-92 e fasi negative nel 1975-78, 1982-87 e 1993-97. Si tenga conto comunque che una più netta caratterizzazione ciclica dei prezzi sia del residenziale, sia del non residenziale emerge con la fine degli anni settanta ed in particolare con i due ultimi prolungati periodi negativi. Fino alla metà degli anni settanta infatti l'andamento dei prezzi medi, pur con limitate cadute di uno o due anni, aveva sempre garantito crescite superiori all'inflazione. Negli anni più recenti, come è evidente nel grafico, la copertura dell'inflazione, sempre nei valori medi, non è affatto garantita: dipende quando si acquista e quando si vende. Ad esempio, la differenza media di valore, sempre a lire costanti 1995, tra il 1991 e il 1997 è risultata pari al -27 per cento: si tratta di un calo consistente, soprattutto pensando al fatto che è un calo medio, che assume l'aspetto di una significativa contrazione del patrimonio delle famiglie.

Figura 1.1 Andamento dei prezzi



Nel grafico sono anche presentati due scenari previsivi per i prossimi tre anni (1998-2000). In entrambi, con maggiore o minore intensità, si prevede una inversione di rotta nel 1998, con l'avvio di un trend positivo. Queste impressioni qualitative sembrano trovare conferma nei primi dati relativi al 1998: è infatti aumentato il numero delle compravendite anche se i prezzi non appaiono ancora risentirne e si sono mantenuti al livello del 1997. Tra i due scenari appare dunque più probabile quello meno ottimistico.

Oltre a questo quadro più generale, è forse opportuno segnalare, seppure in via schematica e per punti, alcuni elementi che emergono nei vari sottomercati.

1.1 Il comparto residenziale

Nel residenziale la situazione degli anni novanta nell'area metropolitana torinese è caratterizzata innanzitutto da un forte rallentamento medio della realizzazione di nuove abitazioni, con una crescita concentrata nella corona e addirittura una riduzione dello stock abitativo per quanto riguarda Torino. I motivi sono da ricercarsi nella diminuzione della popolazione, con un vero e proprio esodo dal capoluogo non compensato dalla crescita relativa della corona.

A fronte di questo calo delle nuove abitazioni si riscontra una elevata propensione, rispetto ad altre città, al recupero ed alle ristrutturazioni: a Torino dal 1981 al 1991 è stato ristrutturato oltre il 12 per cento delle abitazioni (si tratta di una percentuale che in assoluto appare comunque ancora abbastanza bassa, prefigurando un *turnover* dello *stock* di poco meno di 100 anni).

Dal 1981 al 1991 si verifica un netto miglioramento dello standard abitativo medio. Scende infatti l'indice di affollamento (cioè il numero medio di abitanti per stanza), un indicatore classicamente utilizzato nell'individuazione dei fabbisogni abitativi, e crescono i mq disponibili per famiglia [mediamente circa 10 mq aggiuntivi per abitazione]. Il disagio abitativo è da considerare oggi come un problema di nicchia/e ed in particolare come un aspetto del disagio sociale. Sicuramente

aumentata semmai è quella che si potrebbe definire l'*insoddisfazione urbana*, con un conseguente spostamento verso la cintura che ormai ha raggiunto la terza corona.

In questo quadro, la domanda oggi prevalente nel mercato è una domanda di miglioramento di uno *standard* abitativo già *accettabile*, che quindi richiede sia maggiori superfici per unità immobiliare, sia, soprattutto, come già detto, maggiore qualità edilizia ed urbana. A questa domanda si contrappone un'offerta che spesso non ha le caratteristiche richieste (basti pensare ad alcune periferie intensive costruite negli anni sessanta) e che quindi viene collocata con grande difficoltà. Inoltre una domanda con queste caratteristiche seleziona più attentamente l'offerta, con conseguente dilatazione dei tempi di acquisto.

A Torino si è verificata, a partire dagli anni ottanta, una sensibile erosione del patrimonio abitativo da parte del terziario diffuso. Il cambio d'uso da residenza ad uffici ha interessato nel periodo intercensuario circa 24.000 abitazioni. Si tratta di un numero consistente, tale da portare, pur considerando le nuove abitazioni costruite, ad una variazione negativa dello *stock* residenziale nel 1982-91 pari a circa il 5 per cento. Questo fenomeno, verificatosi in tutte le maggiori città italiane, ha conosciuto qui una maggiore intensità.

Il nuovo Piano Regolatore della città è un piano che risponde a questa situazione di mercato sovradimensionando l'offerta e quindi le previsioni di edificabilità, sia nel comparto residenziale, sia nel non residenziale. Questa scelta di non preoccuparsi troppo dei reali andamenti di mercato e, quindi, della fattibilità degli interventi previsti è forse spiegabile a posteriori dal momento particolare in cui il PRG è stato elaborato, che ha coinciso con una fase di mercato estremamente favorevole, con prezzi rapidamente crescenti (anni 1988-91).

Una caratteristica del mercato abitativo torinese rispetto ad altre realtà (solo Napoli è simile) è la presenza ancora significativa del comparto dell'affitto [63 per cento del totale ab. occupate al 1991]. Questo elemento è sicuramente un fattore strutturale positivo, che può favorire la ricerca di maggiore flessibilità economica.

Una novità, nel mercato immobiliare torinese, è il delinarsi di situazioni urbane con zone di concentrazione del degrado e della marginalità, con forti effetti sul mercato immobiliare (calo dei prezzi) e "reazioni" dal punto di vista sociale della popolazione residente. Si potrebbe forse parlare di una sorta di *americanizzazione* della città.

1.2 Il comparto uffici

Dopo la crisi di *overbuilding* che ha interessato quasi tutte le principali città del Nord a partire dalla fine degli anni ottanta, il mercato inizia oggi a riprendersi. A Torino, ancora debole nel comparto, è comunque forte il pericolo per gli operatori immobiliari rappresentato dal terziario diffuso. In altri termini appare elevata l'adattabilità del terziario privato in spazi ex residenziali, con conseguente possibilità di sovrastima della domanda effettiva.

1.3 Il comparto del commercio

Appare ormai quasi conclusa la crisi dei locali commerciali al dettaglio conseguenza del processo di modernizzazione che ha investito il settore negli anni passati. La nuova normativa sul commercio che liberalizza i negozi con piccole superfici di vendita ha ulteriormente accentuato la selezione delle localizzazioni dal punto di vista dell'attrattività commerciale, con conseguente uscita dal mercato delle localizzazioni marginali.

1.4 Il comparto industriale-artigianale

Il comparto industriale artigianale è importante per l'area metropolitana torinese anche dal punto di vista del mercato immobiliare, costituendo un tradizionale comparto di investimento per reddito. In modo più diretto di quanto accade per altri sottomercati, l'andamento del comparto è legato alla congiuntura economica, per cui gli anni novanta non sono stati particolarmente positivi.

In generale, se è certo che aumentano i mq per addetto (per il calo dell'occupazione), non sembra ancora definito univocamente il problema degli spazi a destinazione industriale. In altri termini, l'artigianato e l'industria oggi abbisognano di maggiore o minore spazio rispetto al passato?. Posta in questo modo la questione non appare particolarmente interessante: le previsioni sul comparto sono più legate ad una efficace politica verso l'artigianato e l'industria ed alla capacità competitiva dell'area che non ad un dimensionamento della domanda di tipo statico.

Da questo punto di vista è da ricordare come il Piano Regolatore abbia *dimenticato* il produttivo: rigidi vincoli sui tipi di interventi consentiti penalizzano il comparto. Il PRG ha inteso infatti le aree industriali, anche quelle attive, soprattutto come potenziali occasioni di trasformazione immobiliare e/o teorico ridisegno urbano.

2 Tendenze

Il mercato immobiliare torinese rimarrà un mercato difficile, ad elevato rischio di investimento e quello torinese non farà eccezione. Semmai per alcuni comparti potrebbe esserci una situazione di difficoltà maggiore rispetto ad altre città (ad esempio Milano).

Si è già detto che comunque le previsioni degli operatori sono abbastanza concordi nel ritenere chiusa la fase iniziata nel 1993 che ha pesato negativamente sul trend dei prezzi medi.

Vi è stata ed è ancora in corso una selezione tra gli operatori: si rafforzano quei pochi che svolgono una funzione di promozione immobiliare professionale a scapito della maggioranza per i quali il settore immobiliare ha costituito in passato un mercato più o meno occasionale di investimento a basso rischio e che oggi incontrano numerose difficoltà.

La mancanza o la scarsa presenza di promotori professionali (a differenza ad esempio della realtà milanese) costituisce oggi un limite che si manifesta nella difficoltà ad avviare rapporti pubblico privato *efficienti*. Spesso infatti ai limiti conosciuti dell'amministrazione pubblica, si somma una insufficiente conoscenza del mercato immobiliare ed una scarsa propensione al rischio da parte degli operatori privati. Si vedano, ad esempio, le difficoltà incontrate nella partecipazione ai programmi più innovativi di finanziamento di progetti integrati, dove spesso emerge da parte degli operatori un modo di intendere il rapporto pubblico - privato che nasconde la richiesta di una sorta di *mercato protetto*.

Vi sono segnali di un certo dinamismo del comparto dell'affitto che mostra un sensibile aumento del numero di contratti stipulati nel 1996 e 1997. Sempre nell'ultimo anno e mezzo sembra emergere anche una tendenziale diminuzione dei canoni reali, sia sul residenziale, sia sugli uffici. L'incremento dell'offerta è avvenuto per l'intrecciarsi di almeno due eventi: l'introduzione della tassazione sulla proprietà (l'ICI) e l'approvazione della norma sui *patti in deroga*. Tale situazione del mercato dell'affitto, combinandosi con la bassa inflazione ed i bassi interessi sui titoli di stato, produce tra l'altro rendimenti che iniziano ad apparire *interessanti* e, per la prima volta dal dopoguerra, si affacciano operatori disposti ad investire in immobili. Questo avvio di rivitalizzazione del mercato dell'affitto a Torino costituisce certamente un elemento positivo almeno da due punti di vista. In primo luogo un libero mercato dei fitti senza dubbio fluidifica lo stesso mercato della proprietà, allargando il ventaglio dei prezzi verso il basso e rendendo in complesso più efficiente l'intero mercato. In secondo luogo, come è già stato accennato, le dimensioni consistenti che ancora ha lo *stock* di unità immobiliari in affitto a Torino consente di offrire una flessibilità del mercato immobiliare che costituisce un elemento competitivo interessante.

3 Cosa modificare/come intervenire

Un punto, in una certa misura ovvio, che però va collocato al primo posto è senza dubbio quello della definizione di strategie concrete volte a ridurre il *disagio urbano* (con particolare attenzione alla sicurezza ed alla mobilità) e quindi a favorire un ritorno verso la città o, più realisticamente, a frenare almeno in parte l'esodo verso le cinture.

Appare urgente e necessario attuare politiche urbane di sviluppo per il comparto artigianale-industriale, modificando le attuali normative che rischiano di frenare o rallentare investimenti produttivi. Se è vero che l'uso *efficace* delle scarse risorse pubbliche disponibili è (e diverrà ancor più in futuro) uno tra i principali fattori nella competizione tra città, occorre porre il massimo di attenzione affinché si promuova il miglior uso, e con il massimo di moltiplicatore possibile, delle risorse pubbliche destinate alle infrastrutture urbane. Cruciale da questo punto di vista appare la capacità di coinvolgere anche il capitale privato: il *project financing* potrebbe costituire una interessante possibilità. Per ultimo, non contrastare l'evoluzione del comparto dell'affitto verso un mercato più fluido con interventi locali che tendano ad irrigidirlo, favorendone piuttosto un ulteriore ampliamento.

Franco PRIZZON, Dip. Casa Città Politecnico di Torino

GLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI

Sintesi

L'attuale fase di elaborazione degli indirizzi di pianificazione territoriale (Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino) e degli adeguamenti urbanistici a livello locale (revisione degli strumenti urbanistici locali a partire da quello di Torino) non può prescindere da un aggiornamento della conoscenza sulle tendenze evolutive della struttura del comparto produttivo della Regione Manifatturiera Torinese (RMT), che arricchisca con aggiornati strumenti analitici le tradizionali indagini urbanistiche e congiunturali di tipo statistico, al fine di delineare gli scenari e le indicazioni strategiche per il rafforzamento del sistema.

Recenti ricerche (Barone, Conti, Picchierri, "Produrre dentro la città. Idee per una variante al Piano", in *Atti e Rassegna Tecnica*, anno 131 LII-1, febbraio 1998. Torino) hanno avuto come oggetto l'individuazione a livello della RMT dei fondamentali sistemi manifatturieri di creazione del valore e la loro dinamica territoriale nonché la contestuale analisi dell'offerta quali-quantitativa per le attività economiche con l'individuazione delle specifiche esternalità volte alla creazione/rafforzamento del vantaggio competitivo del sistema.

Gli esiti dell'impostazione metodologica seguita hanno consentito la verificabilità degli indirizzi, informati da stretta relazione fra aspetti territoriali e politiche industriali, soggette a rapide dinamiche nel mutamento degli assetti organizzativi e funzionali, coniugando previsioni strutturali di lungo periodo con il metodo del "piano processo" e della "circolarità" dal rapporto conoscenza/azione, tenuto conto della necessità di coinvolgimento delle realtà locali nell'individuazione delle possibilità di valorizzazione e di sviluppo delle risorse locali.

L'ipotesi sottesa è la caratteristica "portante" del comparto manifatturiero nella realtà della RMT, nell'assetto del sistema insediativo territoriale e della sua evoluzione e caratterizzazione, indagate individuando i punti di debolezza ed i punti di forza dei vari sottosistemi e la loro articolazione territoriale.

L'attuale fase di transazione dal peculiare modello territoriale di tipo fordista ad altro definibile provvisoriamente "post-fordista" crea oggettive condizioni "storiche" di coinvolgimento degli attori pubblici e privati in un processo di concertazione decisionale che coinvolge aspetti di Policy e di indirizzo strategico territoriale che assecondino le tendenze in atto, per il rafforzamento del sistema del valore e della competitività complessiva del sistema.

Per questo motivo la lettura proposta è finalizzata e descrive gli esiti sul piano del processo di analisi e governo lasciando più sfumati i contenuti descrittivi sulle ipotesi di assetto territoriale e di networking per collocare l'identificazione delle azioni auspicate in un successivo contributo nella fase di sintesi del quadro diagnostico complessivo.

1 Politiche territoriali e rivitalizzazione del sistema manifatturiero

Il mosaico degli strumenti urbanistici comunali, ha influito sul comportamento delle imprese e sulla struttura industriale anche quando nelle scelte locali, e di conseguenza nell'assetto spontaneo frutto del coacervo delle scelte locali, questo non era il loro obiettivo primario e consapevole. Oltre alle politiche "dirette" che vedono l'ente pubblico attore di politiche industriali (uso dei fondi strutturali europei, agenzie di sviluppo, patti territoriali), una gestione urbanistica anche del tutto tradizionale comporta la creazione di un ambiente più a meno *friendly* nei confronti delle imprese. Vincoli/opportunità localizzative (Piani Regolatori, costo delle aree, accessibilità) dipendono dalle azioni dell'Amministrazione; il funzionamento dei servizi, della logistica e della burocrazia locale influisce sull'efficienza delle imprese.

Per governare la transizione occorre delineare correttivi agli esiti prodotti da impostazioni urbanistiche che, ignare dell'impatto dirompente del *second industrial divide*, hanno continuato a

pensare ad un'evoluzione d'impresa per stadi che tendono a un univoco modello razionale. Tali impostazioni si sono riferite cioè a un modello produttivo costituito da un tessuto coerente e suddiviso in settori interdipendenti, senza analizzare in quale *milieu* irripetibile e in quale concreto e rapidamente mutevole contesto territoriale sia proiettata l'economia locale, incasellando i contesti territoriali e normativi in schemi gerarchicamente strutturati.

Nello scenario competitivo contemporaneo, caratterizzato dallo sviluppo di reti sovranazionali di imprese, dalla globalizzazione dei fattori di produzione e dal conseguente rafforzamento dei sistemi locali/regionali (che procede parallelamente all'indebolimento della sovranità economica degli stati nazionali), risultano "vincenti" le regioni (e i sistemi locali) in grado di mobilitare risorse al proprio interno, promuovendo la specializzazione nelle attività competitive.

2 Nuovi atteggiamenti analitici

Già a partire dagli anni ottanta, nei paesi industriali avanzati si assiste a una rivalutazione delle politiche locali in campo economico legate a processi di "specializzazione flessibile". Si parla di un'economia delle varietà ma anche di una varietà dell'economia, che propone una revisione dell'approccio monodimensionale a favore del rilancio di una dimensione "locale" non residuale ma fortemente integrata al fenomeno della globalizzazione.

Nel puntare ad una descrizione del sistema produttivo torinese, la fase diagnostica si è orientata al riconoscimento dei legami cooperativi/competitivi fra impresa, fornitori, subcontraenti, clienti e degli interscambi reticolari fra ricerca, progettazione e produzione, che sostanziano i "sistemi di valore" e i *cluster* (sistemi spazialmente concentrati di una catena produttiva); al riconoscimento delle forme organizzative basate sulle reti, anziché sulla gerarchia, sulla interconnessione spaziale anziché sull'isolamento, sugli scambi di tecnologie e sui legami con centri di servizio e di ricerca, anziché sul modello dell'impresa manageriale indipendente.

La ripresa di attenzione ai sistemi locali e alla competitività dei reticoli di attori economici e istituzionali è infatti la risposta ai due problemi principali della globalizzazione: la mondializzazione dell'economia e i sistemi di interazione localizzati.

3 Riqualficazione produttiva e livello tecnologico industriale

Dall'osservazione delle esperienze di politica industriale in area di antica industrializzazione (Galles, Ruhr, Renania settentrionale, Westfalia, regione dei Grandi Laghi in USA), risulta che in nessun caso le strategie seguite siano state quelle di attrarre industrie ad "alta tecnologia" (bio-tecnologia, aereospazio, computer, *software*, semiconduttori). Certamente la dimensione tecnologica è fondativa della politica industriale, tuttavia ciò che è rilevante è che gli esempi di successo hanno riguardato la "rigenerazione" delle tecnologie e dei comparti radicati nell'economia locale.

I casi di successo tra l'altro hanno comportato:

- il radicamento locale della politica industriale;
- un ruolo attivo delle amministrazioni regionali/locali per favorire la ricomposizione (anche settoriale) della struttura economica e per il sostegno della riqualficazione delle strategie di impresa;
- il coordinamento delle politiche di promozione degli investimenti;
- il sostegno alla formazione, alla PMI, al trasferimento di tecnologie, all'interazione fra industria e ricerca, all'innovazione.

Ne consegue l'inadeguatezza di ogni criterio generico universalmente esportabile di valorizzazione economica, essendo invece vincente l'analisi delle reali potenzialità locali del contesto e l'azione alla adeguata scala regionale o provinciale per incentivare il consolidarsi di solide relazioni fra gli attori presenti, per il coordinamento delle strategie, per la mobilitazione di risorse valorizzabili sul piano internazionale. Lo strumento è il rafforzamento dei sistemi produttivi parziali (cluster, per usare una accezione nota) al cui interno si realizzano legami organizzativi relativamente stabili.

Il riconoscimento della specificità del comparto produttivo della RMT, parte dell'uso di appropriate terminologie lasciando il concetto di *distretto industriale* spesso confusamente adottato in modo improprio, ai casi ove esiste realmente (Nord-Est, Piemonte nord-orientale ecc.)

4 Rafforzamento della cooperazione

Pur non escludendo che per il sistema manifatturiero torinese si debbano attivare anche forme di intervento "generiche" (sia pure coerenti con la fase attuale di sviluppo del comparto manifatturiero), l'ipotesi sottesa è che l'obiettivo da perseguire sia il rafforzamento della cooperazione inter-industriale all'interno di *cluster* dinamici da realizzarsi tramite interventi di tipo selettivo. E' infatti tramite la complementarità e la competizione che le imprese possono rafforzare la propria posizione competitiva, la quale non può essere perseguita se non in *condizioni ambientali coerenti*.

Ciò sottende un cambiamento radicale nel modo in cui vengono affrontati i problemi delle realtà industriali contemporanee e può rappresentare una rilevante novità nel campo delle politiche industriali e di quelle urbanistiche in particolare.

Si tratta, in altre parole, di valorizzare le esternalità della localizzazione congiunta. L'assunto è che la funzione della pubblica amministrazione, in collaborazione con le altre istituzioni localizzate, non sia già quella di determinare bensì di rafforzare questi sistemi, attivando programmi specifici (infrastrutturazione, formazione, tecnologia) che accrescano le condizioni territorializzate di competitività (la stessa "attrazione" di nuove imprese, e non soltanto il "mantenimento" dei produttori nell'area, discende dalla valorizzazione delle condizioni di competitività).

5 Azione locale per lo sviluppo

Si può affermare sulla base di analisi empiriche che è in atto una transizione dalle politiche industriali indirette a quelle dirette in molte metropoli regionali, le città vanno assumendo il ruolo di attore di politica economica.

Tra le varie agenzie di sviluppo e attrazione di investimenti, è grande il numero di quelle a base cittadina, accanto a casi più modesti e controversi, di riforma degli assetti degli uffici comunali per tale scopo.

Questo nuovo attivismo economico delle città assume forme di *partnership* con altri attori, pubblici e privati: è il caso delle politiche di sviluppo dei parchi scientifici, industriali, tecnologici.

Molti di questi casi, sebbene in forma non esclusiva, riguardano aree a declino industriale in cui l'obiettivo dell'Unione Europea è essenziale per far crescere un nuovo soggetto di politica industriale.

L'indagine comparativa evidenzia alcune tendenze comuni in Europa: fra queste, accanto all'attrazione di investimenti, si affiancano politiche di sviluppo, mantenimento e specializzazione del patrimonio industriale esistente.

Si passa, in una gamma di soluzioni diversificate, dalla teorizzazione della città "compatta" ove vengono incentivate iniziative per mantenere il mix di residenze e attività

produttive (è il caso di Monaco) ha forme di governo relativamente unitario di una vasta area metropolitana in cui la separazione funzionale viene incoraggiata (è il caso di Lione).

Nella Provincia di Torino le indagini svolte per il Piano di Coordinamento Territoriale hanno dimostrato come la dimensione provinciale (integrazione di Sistemi Locali del Lavoro che con modeste esclusioni di frangia corrispondono all'area amministrativa e di massima alla nuova suddivisione di Circondari o sub-Circondari) sia la scala corretta per una efficace promozione della rivitalizzazione del sistema manifatturiero.

Pur nel quadro di spinta competizione a livello comunale, che ha prodotto una eccessiva proliferazione dell'offerta di siti industriali con criteri non coordinati, sostanzialmente appoggiata alla rete infrastrutturale esistente e con localizzazioni tendenziali al confine del Comune limitrofo, (si vedano le tabelle 5.1 e 5.2 che riportano dati in fase di ulteriore e più approfondito aggiornamento per Sistema Locale del Lavoro) si deve registrare un notevole sviluppo in tempi recenti dell'Azione Locale in cui gli attori locali hanno giocato un ruolo attivo per la messa in opera ed il sostegno di interventi a favore dello sviluppo dell'economia, realizzata a partire dai programmi dell'Unione Europea, così come nella promozione di collaborazioni e partenariato europeo. Per un riepilogo di azioni e attori si veda la tabella 5.3.

Il coordinamento è tuttavia indispensabile. Si tratta di pervenire ad una adesione al concetto delle politiche *enabling* (da intendersi nell'accezione proposta da Amartya Sen, recente Nobel per l'economia), che tendono cioè a fornire il contesto socio-economico e culturale per lo sviluppo delle capacità individuali e collettive e di trovare il consenso degli attori a nuovi indirizzi di scenario territoriale.

Tabella 5.1: Dati sull'impiego

| | Popolazione residente | per cento | Pop. attiva | per cento | Numero U.L. | per cento | Numero addetti | per cento |
|--|-----------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|----------------|-----------|
| 78 Comuni più industrializzati del circondario di Torino | 835.209 | 46,5 | 395.025 | 47,8 | 15.709 | 57,1 | 180.183 | 55 |
| Torino | 962.507 | 53,5 | 430.614 | 52,2 | 11.822 | 42,9 | 147.271 | 45 |
| TOTALE | 1.797.716 | 100 | 825.639 | 100 | 27.531 | 100 | 327.454 | 100 |

Tabella 5.2: Superfici industriali

| | Sup. industriale esistente confermata mq P.R.G. | per cento | Sup. industriale di nuova previsione mq P.R.G. | per cento | Sup. vuota o sottoutilizzata | per cento | Sup. industriale esistente/ addetti nel Comune | Superficie di nuova previsione/ abitanti del Comune |
|--|---|-----------|--|-----------|------------------------------|-----------|--|---|
| 78 Comuni più industrializzati del circondario di Torino | 42.311.561 | 80,4 | 19.894.144 | 96,7 | 1.290.556 | 34,4 | 234,82 | 23,82 |
| Torino | 10.318.000 | 19,6 | 680.000 | 3,3 | 2.459.437 | 65,6 | 70,06 | 0,71 |
| TOTALE | 52.629.561 | 100 | 20.574.144 | 100 | 3.749.993 | 100 | 160,72 | 11,44 |

| | | |
|-----------|------|---|
| | | CSEA – CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELL'ELETTRONICA E L'AUTOMAZIONE – TORINO |
| | | CENTRO PER LE TECNOLOGIE "CARLO GHIGLIENO" – SALERANO CANAVESE |
| | | IPSET INTERNATIONAL POLE FOR THE SUPPORT OF EDUCATION AND TRAINING – TORINO |
| 6. | | LA PROVINCIA DI TORINO E LO SVILUPPO LOCALE |
| | 1.1. | INIZIATIVA "METTERSI IN PROPRIO" (MiP) |
| | 1.2. | SPORTELLO DI INFORMAZIONE MOBILE |
| | 1.3. | INTERVENTI A FAVORE DELL'IMPIEGO E DELLO SVILUPPO LOCALE |
| | 1.4. | LE POLITICHE COMUNITARIE |

6 Il sistema manifatturiero torinese verso la fine del millennio: la ricerca di nuovi assetti territoriali

Il modello fordista di organizzazione dello spazio economico, nelle sue plurime forme, era relativamente agevole da rappresentare (e fors'anche da progettare). La gerarchizzazione fra funzioni centrali direzionali e periferia di esecuzione esprimeva un alto grado di rigidità nella divisione del lavoro e di polarizzazione degli elementi separati.

La sua espansione era relazionata allo spazio metropolitano tramite l'organizzazione per direttrici sub-metropolitane che andavano a penetrare gli spazi esterni. Il conseguente sistema radiocentrico delle connessioni funzionali caratterizzava le modalità organizzative della manifattura e della società, creando le condizioni per la saturazione da sovraccarico logistico e funzionale delle aree più centrali e delle conseguenti diseconomie nell'organizzazione produttiva.

L'attuale fase di transizione ad un nuovo modello organizzativo si basa sullo sviluppo di focolai di sviluppo relativamente autonomi, connessi da relazioni a rete orizzontali (con altri poli) e contemporaneamente da relazioni verticali con il tradizionale retroterra locale.

Anche il sistema manifatturiero torinese presenta oggi queste caratteristiche.

I comportamenti di impresa rilevati indicano chiaramente la scomposizione del sistema produttivo dal nucleo originario: l'avvenuta formazione di sottosistemi dotati di coerenza al loro interno innescano una ricchezza di relazioni che tendono a sfuggire ad ogni logica di polarizzazione urbana e metropolitana, investendo il complesso del più ampio sistema produttivo della provincia.

La Città di Torino ne è investita in parte ma sotto forma di parti di sistemi proiettati a più ampio raggio, e non esiste più come sistema produttivo circoscrivibile; al tempo stesso alcune sue parti rivestono un ruolo di risorsa strategica per il potenziamento del sistema nel suo complesso.

Le ipotesi di assetto strategico del sistema manifatturiero provinciale (integrate col sistema infrastrutturale) recepiscono dunque queste logiche sottese: al modello centralizzato viene qui contrapposta una prospettiva che colga le tendenze "spontanee" in atto nel sistema e le rafforzi identificando alcuni contesti di interconnessione, i quali avrebbero lo scopo di migliorare le prestazioni delle reti e strutturare in senso innovativo il sistema territoriale degli insediamenti produttivi, valorizzando le specificità delle identità e delle logiche in atto nel sistema complessivo.

Questi contesti in cui sono in atto fenomeni di ripolarizzazione (o di riordino) necessitano di valutazioni maggiormente puntuali, e dovrebbero essere a loro volta scindibili in almeno tre classi:

- nodi attorno ai quali è possibile innestare una riqualificazione strategica del sistema RMT, definiti *fuochi di riequilibrio sistemico*,

- nodi di corollario ai precedenti ma essenziali per realizzare concertazioni di piano e contemporaneamente dotati di caratteristiche di buona armatura urbana, definiti *Nodi di riequilibrio indotto*;
- nodi intesi a realizzare nuove forme di relazione fra il sistema urbano e produttivo originario e gli emergenti livelli territoriali intermedi, definiti *Nodi di riequilibrio metropolitano*.

Il miglioramento delle prestazioni delle reti dovrebbe assecondare le tendenze in atto e individuare nuove interconnessioni di concerto con le politiche della mobilità e dei trasporti, con particolare attenzione a quelli ferroviari di rango internazionale, interregionale e locale.

Un'attenzione particolare va rivolta alla logistica di impresa, da alcuni ancora erroneamente scambiata con il trasporto merci, che ha avuto ed andrà assumendo sempre più importanza (produzione *just in time*) assumendo le caratteristiche di un vero e proprio comparto produttivo autonomizzato con proprie logiche organizzative (piattaforme logistiche) e che ha radicalmente trasformato l'assetto insediativo dei sistemi Rivalta-None-Orbassano-Volvera, nel processo di deverticalizzazione della veicolistica auto.

La logica sottesa prevede il riconoscimento delle coerenze già appartenenti al vecchio assetto radiale (strategiche e problematiche) e delle coerenze dell'assetto reticolare (portanti e indotte), che prefigurano la rete complessiva proposta, le relative priorità in termini di ricadute a breve e medio termine.

Un approccio particolare riguarda la Città di Torino ed i suoi bordi immediati, come si è detto, ancora interessata da sistemi elementari che in certi casi rivestono un ruolo di "risorsa" per l'efficacia del sistema complessivo.

Si tratta in particolare di aderire con la necessaria tempestività alla necessità di operare nuove scelte urbanistiche che rispondono ai sottoelencati quesiti, senza le quali la logica di impresa troverà soluzioni spontanee, con maggiori difficoltà operative.

come giocare, in presenza di un P.R.G. di generazione "architetonica", la carta della riqualificazione urbana e delle periferie urbane in particolare, in presenza di sistemi elementari ancora attivi sotto il profilo produttivo;

come favorire la razionalizzazione del settore sud-occidentale dell'area metropolitana, tradizionalmente interessato dal comparto della veicolistica auto, favorendo l'integrazione delle aziende di fornitura con il *milieu* di P.M.I. meccaniche e la prossimità dei grandi impianti automobilistici;

come gestire l'espansione in atto nella zona Ovest dei sistemi della "riconcentrazione complessa" legati a *cluster* di nicchia, o innovativi (aereospazio, sistemi antintrusione, elettronica);

come favorire la riorganizzazione del "sistema areale della meccanica diffusa" che interessa le circoscrizioni nord della città, caratterizzato da una dinamica intensa con esigenze a medio termine di espansione in loco, piuttosto che verso progetti strategici di rilocalizzazione;

come intervenire per aumentare la competitività del comparto Arti Grafiche, ancora tradizionalmente radicato nelle zone centrali e semicentrali della Città, per cui si pone una esigenza drastica di delocalizzazione in assenza di politiche alternative della Città;

come incentivare la radicata presenza del comparto della creatività, Design e progettazione, in città e giocare l'"effetto immagine" e, ancora, come giocare il radicamento nell'area centrale, a San Salvario e Piazza Statuto – Via San Donato, dei servizi soprattutto di software per le imprese puntando al suo rafforzamento nel contesto delle trasformazioni sulle "Spine" (tenuto conto della

diffusione di un terziario di ricerca e di servizio altamente qualificato comprendente centri di ricerca e sedi universitarie, che caratterizza la specificità torinese); esistono le condizioni per verificare in termini di priorità negli investimenti, i desiderabili effetti di ricaduta a breve termine che avrebbe il completamento dell'asse di Corso Marche e la sua integrazione con l'asse di Corso Grosseto che costituiscono il perno delle coerenze reticolari di una rete assai più vasta a vantaggio dei sistemi manifatturieri a più ampio raggio, che interessano il territorio cittadino.

Secondo l'approccio metodologico sotteso a queste note la risposta a questi ed altri interrogativi, qui non ripresi, possono ambire ad essere efficaci solo attraverso la stretta intenzione fra politica urbanistica e politiche industriali nel quadro di una o più azioni locali sorrette da adeguato sostegno (e condizionato dai futuri obiettivi da fissarsi dall'Unione Europea, che peraltro potranno privilegiare l'azione locale coordinata e l'"asse-città").

Emilio BARONE, INARCO ASSOCIATI

POTENZIALE ECONOMICO E INDUSTRIALE

Sintesi

Oggetto di questa sintesi è la Regione Manifatturiera Torinese, la cui struttura ed evoluzione è stata osservata in quattro distinte prospettive.

Nella prima parte sono contenuti alcuni elementi quantitativi, desunti da dati ISTAT e INPS, sui settori dinamici dell'economia torinese. In questa prima fase sono emerse le attività che costituiscono il fulcro delle competenze produttive locali: componentistica auto; produzione di macchine utensili; meccanica di precisione; chimica; produzione di carta, stampa e arti grafiche; lavorazione di gomma e plastica; aerospazio; telecomunicazioni; elettronica e informatica. La presa in carico della demografia industriale e degli indici di specializzazione ha altresì portato alla definizione di alcuni quesiti fondamentali: come si è trasformata la meccanica torinese e, in particolare, il rapporto tra l'area torinese e il resto della provincia? Come sta evolvendo il rapporto tra Torino e Ivrea per quanto riguarda l'elettronica e l'informatica?

D'altro canto, l'analisi della dinamica dei flussi di esportazione, dei servizi alle imprese e degli investimenti esteri ha confermato:

1. che l'attività manifatturiera è tuttora centrale nel definire l'identità economica torinese e che servizi e ricerca scientifica e tecnologica assumono significato soltanto in riferimento alle specializzazioni locali;
2. che le esportazioni e gli investimenti esteri confermano le specializzazioni per cui il sistema manifatturiero torinese possiede una propria riconoscibilità internazionale.

Nella seconda parte, si sono identificate tre specializzazioni definite come Sistemi Locali di Creazione del Valore, a indicare che il valore economico in queste attività è costruito attraverso l'attivazione di reti territoriali di relazioni tra i diversi attori economici ed istituzionali: Veicolistica; Produzione di Macchine Utensili, Robotica e Automazione Industriale; *Design* e Progettazione. Di questi sistemi sono state ricostruite le trasformazioni e le dinamiche che hanno portato alla modificazione della tradizionale gerarchia "fordista" in un coacervo di relazioni formali e informali, locali e internazionali.

Ai precedenti sistemi si devono aggiungere cinque specializzazioni dalla complessità minore, ma ugualmente radicate nel Torinese: Veicolistica Spaziale; Telecomunicazioni; Stampa e Arti Grafiche; Sistemi anti-intrusione; Penne a sfera.

Nella terza parte, a partire dai punti di forza e di debolezza di ogni specializzazione manifatturiera, è stata articolata una proposta di politica industriale, avente per oggetto i sistemi strategici, oltre che l'*humus* di piccole e medie imprese meccaniche ed elettroniche che rappresentano una risorsa irrinunciabile per la competitività della struttura manifatturiera. Quattro aree di intervento sono state identificate: logistica; formazione professionale e manageriale; innovazione e commercializzazione. Il punto centrale della nostra proposta di politica industriale è che l'innovazione debba concentrarsi sulle specializzazioni per cui a Torino già esiste un'*atmosfera industriale* e che debba essere saldamente legata a politiche per la commercializzazione delle capacità e dei prodotti torinesi.

Infine, la quarta parte propone un'interpretazione complessiva delle trasformazioni avvenute negli ultimi quindici anni nel sistema manifatturiero torinese, identificando nella trasformazione delle relazioni di concorrenza e cooperazione, di dipendenza e di autonomia tra imprese uno dei fuochi principali della trasformazione più recente.

1 La Regione Manifatturiera Torinese: alcune evidenze statistiche

1.1 Premessa

Tracciare un profilo statistico della Regione Manifatturiera Torinese (d'ora in poi RMT) comporta, implicitamente o esplicitamente, la risposta a una serie di domande: a quale porzione di territorio facciamo riferimento parlando di RMT? Quali dati e quali fonti dobbiamo scegliere? Quale periodo è indicativo per cogliere i fenomeni che ci interessano? Soprattutto, quali fenomeni vogliamo rappresentare, quali ci permettono di costruire una visione sintetica della trasformazione? E' necessario pertanto dare brevemente conto delle ipotesi che hanno guidato questa breve rassegna.

Oggetto: la prospettiva prescelta è stata di non limitare a priori l'analisi ai settori, alle industrie e alle attività la cui competitività e/o importanza fosse già nota nella RMT. Si è pertanto cercato di individuare tutti i settori che siano cresciuti nella RMT e solo ove possibile ricostruire le complesse trame di relazioni che costituiscono una filiera, un'industria o un *cluster*;

scala di riferimento: quali criteri siano adottabili per definire un concetto sfumato quale quello di RMT può essere a lungo discusso. In questa sede sono state usate tre scale differenti, dalla cui sovrapposizione è lecito attendersi una comprensione delle dinamiche produttive e territoriali più profonda: Area Metropolitana Torinese (AMT), sistema locale di Torino, Provincia di Torino. Il sistema locale del lavoro, quale definito da IRPET-ISTAT, è stato usato sia per distinguere la prima cintura dalla seconda all'interno dell'AMT sia per identificare i diversi sistemi locali che compongono la provincia di Torino. Infine, la stessa provincia è stata scelta come scala rilevante in quanto, al momento delle elaborazioni, era l'unica scala di riferimento disponibile per i dati relativi ai flussi di import-export;

prospettive: la prospettiva scelta è stata quella di porre al centro dell'analisi le attività manifatturiere, valutate conformemente alle *performance* settoriali in termini di numero di imprese, numero di occupati, esportazioni. Le altre dimensioni considerate centrali nell'economia contemporanea, sopra tutto i servizi all'impresa e le attività di ricerca e sviluppo, devono essere analizzate e valutate non in sé e per sé, ma nella prospettiva del loro contributo alla competitività del sistema manifatturiero;

scelta dei dati: dai punti precedenti deriva che diverse fonti di dati sono state integrate. Innanzi tutto, per valutare la consistenza e le variazioni nel numero di imprese e di occupati, si è ricorso ai dati del Censimento Istat delle Attività Manifatturiere (1981 e 1991) e, soprattutto, ai dati contenuti negli archivi INPS, relativi alle posizioni contributive delle imprese registrate nella Provincia di Torino (1985-1995). Per quanto riguarda, l'*import-export* si è ricorso agli studi annuali pubblicati dall'Unione CCIAA del Piemonte in collaborazione con l'Ires. Per quanto riguarda le attività complementari a quella manifatturiera (servizi alle imprese e ricerca e sviluppo), ci siamo concentrati sulla interpretazione di alcuni studi recenti.

Pertanto, nel tenere conto della natura composita delle prospettive, delle scale e delle fonti, questo breve *excursus* sulla RMT si articolerà in quattro parti. Dopo alcune considerazioni introduttive sulla manifattura torinese nel suo complesso, passeremo ad analizzare nel dettaglio quali attività industriali si sono rivelate particolarmente competitive negli anni ottanta e novanta. La terza e la quarta parte, invece, saranno dedicate ad una breve analisi, rispettivamente, dei rapporti tra la RMT e il resto della provincia di Torino e del contributo dato da servizi alle imprese e dalle attività di R&S alla competitività del sistema manifatturiero torinese.

1.2 Dinamiche generali della RMT

Per osservare le dinamiche più generali della RMT, è utile considerare anzitutto i dati del Censimento delle Attività Manifatturiere per gli anni 1981 e 1991. In quel decennio le imprese sono complessivamente passate da 15.625 a 15.919, le unità locali da 16.386 a 17.155 e gli addetti da 321.835 a 282.374, con un processo di disindustrializzazione del tutto evidente.

La crisi della manifattura torinese si può interpretare con maggiore raffinatezza integrando questa evidenza con l'esito delle analisi di demografia industriale condotte su dati di provenienza Inps. Secondo queste analisi, infatti, tra il 1978 e il 1991 sono stati distrutti circa 169.100 posti di lavoro e ne sono stati creati 171.210, con un saldo positivo di circa 2.100. Di nuovo, la recessione è da imputarsi quasi interamente alla dinamica in atto nel capoluogo, in cui si consuma la distruzione netta di circa 9.400 posti di lavoro, quasi interamente compensati dai 9.300 posti di lavoro creati

nella prima cintura. Di fatto, ragionando in termini di *sistema locale del lavoro*, si giungerebbe alla conclusione di un sostanziale *equilibrio nell'occupazione manifatturiera*. Questo risultato è solo apparentemente in contraddizione con il precedente: infatti, gli archivi Inps raccolgono anche dati relativi alle posizioni contributive degli occupati in imprese torinesi operanti in unità locali esterne alla provincia di Torino, mentre il censimento Istat misura esclusivamente l'occupazione effettivamente locale.

Se mai, incrociando le letture dei due archivi emerge un'interpretazione più complessa della crisi della manifattura torinese, in quanto le imprese che hanno sede e, verosimilmente, funzioni dirigenti nel Torinese non hanno perduto la capacità di creare posti di lavoro, ma hanno allentato piuttosto i propri legami con la base produttiva locale.

Dal punto di vista territoriale emerge come negli immediati dintorni di Torino esista un nucleo fortemente industrializzato, appartenente tanto al sistema locale del lavoro quanto all'area metropolitana: tra il capoluogo e la prima cintura esisteva nel 1991 un rapporto di sostanziale equilibrio (rispettivamente 125.128 e 109.708 addetti, occupati in 8.370 e 5.686 unità locali). Il ruolo e le caratteristiche dei comuni appartenenti all'AMT, ma non al sistema locale del lavoro torinese, saranno invece chiariti nel terzo paragrafo.

1.3 I settori competitivi nella RMT

Le principali analisi sui settori competitivi nel sistema manifatturiero torinese sono state condotte su archivi Inps, avendo come base territoriale il sistema locale del lavoro di Torino, e sono riassunte nella Tabella 1.3.1. In essa vengono indicati i settori, ordinati per gruppi, che hanno mostrato una particolare dinamicità in termini di prestazioni effettuate dalle imprese da lungo tempo radicate nel territorio torinese, oppure in termini di creazione di imprese e posti di lavoro nel decennio 1985-1995.

Tabella 1.3.1: La struttura manifatturiera del SLL di Torino

| | Dinamica radicata | Natimortalità | Specializzazione | Concentrazione |
|------------------------|-------------------|---------------|------------------|----------------|
| Meccanica | | | | |
| - Meccanica di base | ++ | - | + | - |
| - Componentistica | | ++ | + | - |
| - Elettromeccanica | ++ | - | - | -/+ |
| Macchine utensili | | ++ | + | |
| Elettronica | | | | |
| - Componenti | ++ | - | + | - |
| Lav. gomma e plastica | | | | |
| - Gomma | | ++ | - | + |
| - Plastica | ++ | | + | - |
| Tessile | | - 1) | -/+ | + |
| Chimica | + | | + | -/+ |
| Stampa | | | | |
| - Produzione carta | + | - | + | +/>++ |
| - Trasformazione carta | + | + | - | - |
| - Stampa | ++ | - | + | - |

Note: 1) industria della maglia

Legenda:

| | Dinamica radicata | Natimortalità | Specializzazione | Concentrazione |
|----|-------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| ++ | Forte crescita | Dinamica positiva | $> 1,5$ | Grandi imprese |
| + | Crescita | Staticità | $0,8 < S \leq 1,5$ | Medie imprese |
| - | n.a. | Dinamica negativa | $< 0,8$ | Parcellizzazione |

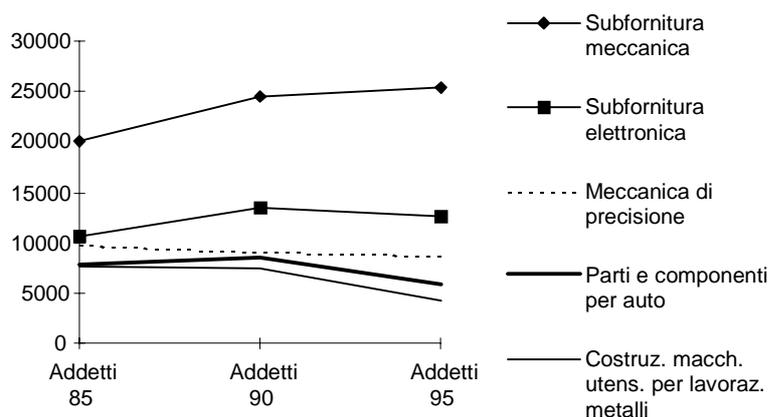
Oltre ai dati sulla dinamica dei diversi settori, sono stati considerati indici di specializzazione e di concentrazione che, almeno approssimativamente, aiutano a spiegare la struttura manifatturiera torinese.

Vediamo ora in maggior dettaglio i contenuti della Tabella 1.3.1.

Meccanica: per quanto riguarda i settori radicati con buone performance, si segnalano due gruppi di settori. Da un lato, meccanica di base ed elettromeccanica sono cresciute nelle imprese già attive nel 1985 e ancora in vita nel 1995 (con una crescita rispettivamente di oltre 4300 e 870 occupati). Nel medesimo periodo si è tuttavia registrato un saldo di natimortalità di impresa negativo: tra il 1990 e il 1995, ben 993 imprese del settore “Officine meccaniche” ha cessato la propria attività, contro appena 645 avviamenti di nuove imprese. Dall’altro lato, componentistica e macchine utensili, pur non essendo caratterizzate da prestazioni particolarmente brillanti, sono caratterizzate da un saldo di natimortalità positivo.

Come mostra la Figura 1.3.2, tuttavia, nelle imprese già esistenti nel 1985 l’evoluzione è stata tutt’altro che positiva in termini di occupazione.

Figura 1.3.2: Andamento dell'aggregato manifatturiero meccanica nel SLL torinese (imprese operanti ininterrottamente tra il 1985 e il 1995)



Elettronica: per quanto riguarda la corrispondenza tra settori statistici e attività economiche, nel caso dell'elettronica si è fatta l'ipotesi che il settore "Sistemi per il controllo dei processi industriali e componenti elettronici" riassume la dinamica della componentistica elettronica, mentre il settore "Macchine per ufficio ed elaborazione dati" riflette, seppur parzialmente, l'evoluzione dell'informatica. La produzione di componenti elettronici appare in crescita per quanto riguarda le *performance* di imprese radicate da tempo nel sistema locale torinese, mentre la natimortalità d'impresa mostra un andamento negativo, con un saldo negativo di 117 imprese nel periodo 1990-1991. Al contrario, il settore informatica appare caratterizzato dalla crescita sia in termini di occupazione creata da imprese di antica formazione che in termini di natimortalità di imprese (con un saldo netto di 95 imprese nel periodo 1990-1995). Tuttavia questa analisi statistica comporta due principali limiti interpretativi: innanzi tutto, trascura i rapporti con il sistema locale di Ivrea che costituisce tradizionalmente la "culla" dell'elettronica e dell'informatica piemontese e italiana; in secondo luogo, per l'elettronica e soprattutto per l'informatica la carenza di informazioni statistiche fa sì che gli unici strumenti di indagine siano fortemente qualitativi.

Gomma e plastica: le lavorazioni della gomma e della plastica appaiono entrambe in crescita, ma con dinamiche opposte. Mentre le produzioni legate alla gomma sono cresciute in termini di natimortalità, quelle legate alla plastica sono cresciute soprattutto grazie a imprese di antica formazione. Nonostante la natimortalità positiva nel periodo 1985-1995, la lavorazione della gomma non sembra essere una specializzazione del sistema locale torinese, almeno in confronto con il resto della Provincia.

Chimica: la chimica tende a essere presente nel sistema locale torinese in tutte le sue specialità, con occupazione in crescita nelle imprese già presente nel 1985: questa crescita non è tra le più alte ma riguarda ben cinque specializzazioni (sapone e detersivi; prodotti farmaceutici altri prodotti chimici per l'industria e l'agricoltura produzione prodotti chimici di base, produzione di mastici e vernici). A seconda della specializzazione, inoltre, sembra prevalere la parcellizzazione delle unità produttive o la concentrazione in grandi unità produttive.

Stampa: l'insieme dei settori legati alla stampa sono caratterizzati dalla crescita delle imprese di antica fondazione, cui si sovrappone, tuttavia, una natimortalità negativa (almeno per la produzione di carta e cartone e per la stampa). Sembrano invece da ricondursi alle caratteristiche dei singoli settori i risultati dell'analisi della concentrazione, con la produzione di carta e cartone concentrata in stabilimenti medio-grandi e le attività di trasformazione e stampa parcellizzate in piccole imprese.

Per completare il quadro di riferimento della manifattura torinese dobbiamo ancora considerare

due elementi: innanzi tutto, i settori dal forte radicamento torinese le cui dinamiche siano di difficile interpretazione statistica; in secondo luogo, l'export dei settori e delle imprese torinesi.

1. *Le specificità torinesi:* dall'analisi dei censimenti ISTAT del 1981 e del 1991 emergeva la crescita e il radicamento di due settori, che trovavano la propria localizzazione principale addirittura nel comune di Torino: "Costruzione di aeromobili e veicoli spaziali" (l'87 per cento dei 10650 occupati nell'AMT lavora nel capoluogo), cresciuto del 32 per cento e "Costruzione apparecchi per telecomunicazioni" che nel 1991 contava 4225 addetti nell'AMT, di cui 2862 in Torino. Tuttavia questi settori non compaiono più tra i settori in crescita nelle analisi aggiornate al 1995 e condotte sugli archivi INPS. Ammessa l'attendibilità dei dati, questa dissonanza statistica sembra confermare i segni di crisi dei due settori, fortemente dipendenti dal settore pubblico e spesso coinvolti in vociferati processi di delocalizzazione e ridimensionati.

2. *Esportazioni e competitività:* dall'analisi dell'import-export in Piemonte, tratta da "Import-export in Piemonte 1997" a cura dell'Unione CCIAA del Piemonte e dell'IRES Piemonte, emergono alcune considerazioni che confermano l'analisi statistica qui presentata. Innanzi tutto, sino al 1995, anno cui giungono i dati INPS disponibili, la crescita delle esportazioni piemontesi è stata superiore alla media nazionale. Viceversa nel 1996 si è verificata addirittura una decrescita nell'export (-2.1 per cento) che non possiamo verificare nelle statistiche sull'*economia reale*.

Tendenzialmente i dati sull'export confermano l'importanza dei settori precedentemente evidenziati:

innanzi tutto viene confermata la preponderanza della meccanica: i prodotti in metallo e le macchine coprono l'80 per cento delle esportazioni totali; i settori evidenziati come maggiormente dinamici sono anche quelli le cui esportazioni sono cresciute maggiormente tra il 1993 e il 1996: chimica (+79,5 per cento); prodotti in metallo e macchine (+62 per cento); gomma e plastica (+55,9 per cento); nel breve periodo (1995-1996) sono invece gomma e plastica e chimica ad aver risentito meno della flessione dell'export piemontese (rispettivamente +16 per cento e +15 per cento); tra i settori che si sono comportati peggio, dobbiamo, invece, sottolineare: cellulosa e prodotti affini (-7,6 per cento); carta e prodotti cartotecnici (-6,2 per cento) e i prodotti metallici e le macchine (-5 per cento circa).

1.4 Regione Metropolitana Torinese e Provincia di Torino

I rapporti tra la RMT intesa nel senso più ristretto, cioè come sistema locale del lavoro, e il resto della provincia si possono definire in primo luogo in riferimento alle relazioni tra Comune di Torino, prima cintura e seconda cintura.

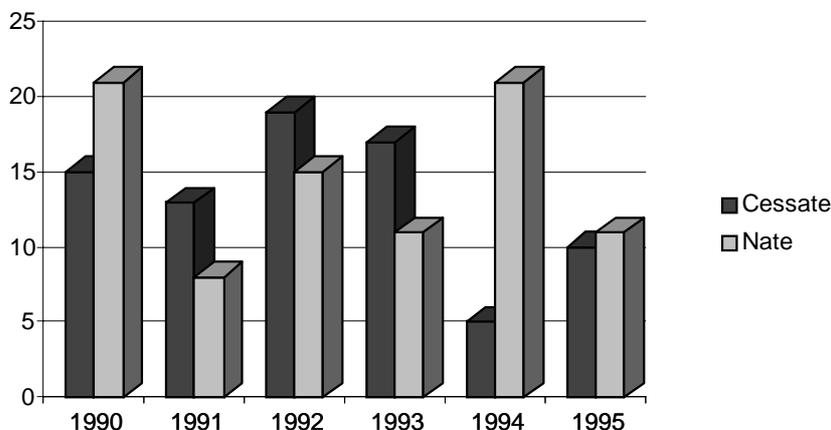
In linea di massima, i dati dei censimenti Istat confermano la deindustrializzazione del capoluogo e la crescita della prima e della seconda cintura: quest'ultima, nel periodo 1981-1991, ha addirittura superato il capoluogo relativamente al numero di addetti nel settore componentistica.

Tuttavia la distinzione tra prima e seconda cintura è piuttosto artificiosa: i principali comuni che appartengono alla seconda cintura, infatti, fanno a loro volta parte di altri sistemi locali, di cui spesso sono i centri principali. E pertanto opportuno confrontare, ove necessario, le dinamiche della manifattura nella RMT con quelle del resto della provincia o di sistemi locali del lavoro particolarmente significativi.

Una prima comparazione è assai utile per quanto riguarda la componentistica. Nel precedente

paragrafo si è sottolineato come questo settore abbia registrato una natimortalità positiva nel periodo 1990-1995 nel sistema locale torinese (Figura 1.4.1).

Figura 1.4.1: Imprese nate e cessate nel settore Componenti auto nel SLL di Torino

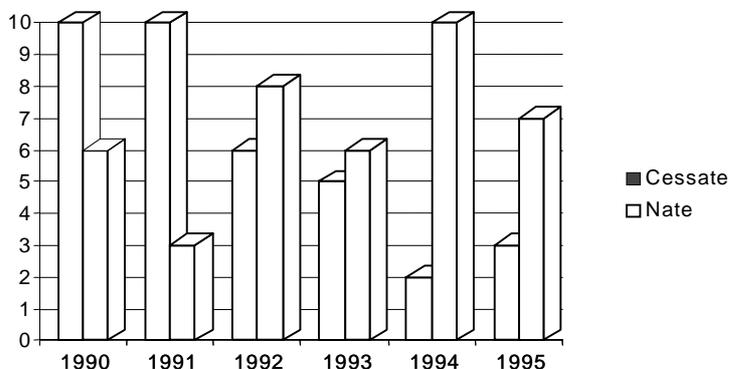


Il confronto con il resto della provincia ci permette di valutare meglio questa dinamica (Figura 1.4.2). Come si può osservare, mentre nella RMT il saldo positivo della natimortalità dipende esclusivamente dalle prestazioni del 1990 e del 1991, nel resto della Provincia la crescita del settore è conseguente a un'inversione nella dinamica del settore che vede saldi positivi consecutivamente dal 1992 al 1995.

Questo dato è una chiara indicazione del fatto che l'industria automobilistica estenda le proprie logiche territoriali ben al di là dei limiti della sola RMT. All'interno della Provincia si distingue la posizione di Pinerolo, il cui saldo nullo nel periodo 1990-1991 corrisponde a una situazione piuttosto vivace ma instabile, con 8 imprese nate e altrettante cessate e, all'opposto, di Avigliana, con un saldo complessivo positivo, con saldi annuali mai negativi.

Verosimilmente l'estensione dell'indagine lungo l'asse Sud della tangenziale, verso Villanova d'Asti, ci permetterebbe di aggiungere nuovi significativi tasselli alla comprensione delle logiche localizzative dell'industria automobilistica.

Figura 1.4.2: Imprese nate e cessate nel settore Componenti auto nel resto della provincia



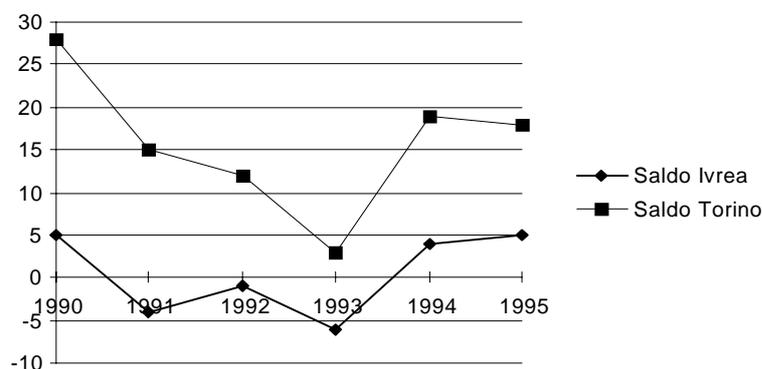
Un altro settore che può essere meglio valutato se esaminato su scale differenti è l'elettronica e l'informatica. In questo caso il sistema locale di riferimento è quello di Ivrea che, fino alla crisi dell'Olivetti, costituiva il principale polo della elettronica italiana, se non l'unico (l'indice di

specializzazione elettronica per il sistema locale di Ivrea è pari a 11,16).

Il destino delle competenze e delle conoscenze sviluppate nell'Eporediese è probabilmente il punto centrale per comprendere l'evoluzione delle attività legate all'elettronica. L'analisi statistica offre una comprensione estremamente limitata delle dinamiche di questo comparto, in bilico tra industria e servizi, di recente crescita e non agevolmente coglibile ricorrendo alle fonti statistiche esistenti.

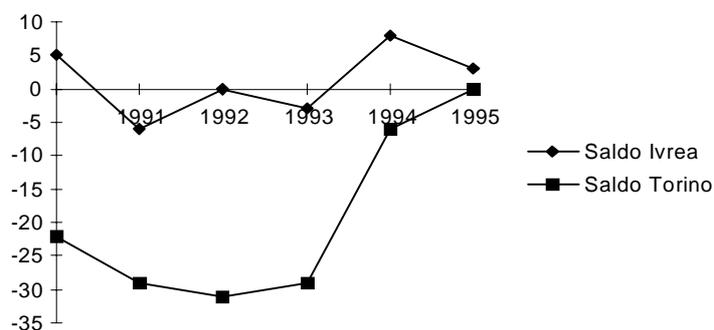
Nondimeno può risultare interessante confrontare la natimortalità di questi settori nel sistema locale di Torino con quella nel sistema locale eporediese.

Figura 1.4.3: Confronto tra i sistemi locale torinese ed eporediese nel settore "Macchine per ufficio ed elaborazione dati"



La figura 1.4.3 mostra come, mentre la situazione è rimasta pressoché stabile nell'Eporediese, il settore rappresentato, strettamente legato all'informatica, sia invece cresciuto nella RMT. Al contrario, la natimortalità nel settore "Sistemi per il controllo dei processi industriali e componenti elettronici" indica chiaramente la marginalità della componentistica elettronica piemontese, dove alla sostanziale stabilità dell'Eporediese fa riscontro la crisi tra il 1990 e il 1993 del settore nel sistema locale torinese (figura 1.4.4).

Figura 1.4.4: Confronto tra i sistemi locale torinese ed eporediese nel settore componenti elettronici



1.5 Il contributo dei servizi alle imprese, della ricerca scientifica e degli investimenti esteri

Restano da considerare brevemente alcuni fattori che, sebbene nella nostra prospettiva debbano essere valutati e misurati sul metro della competitività manifatturiera, permettono di definire il contesto – le opportunità e le debolezze – al cui interno evolve la struttura produttiva locale.

Servizi alle imprese. L'indagine condotta dall'Unione Industriale su un campione di circa 50 imprese offre una serie di elementi utili per valutare il ruolo dei servizi all'impresa. Da questa indagine emerge come il comparto sia strettamente legato a quello manifatturiero: innanzitutto, si tratta di imprese medio-piccole che lavorano prevalentemente per il mercato locale e che potrebbero competere sul mercato comunitario con estrema difficoltà (appena il 20 per cento delle imprese intervistate è esportatrice abituale di servizi); in secondo luogo, il fatto che il 25 per cento delle imprese di servizi intervistate trae origine dal comparto manifatturiero. Analogamente, le strategie attuali di sviluppo vedono ai primi posti l'espansione della gamma e il consolidamento delle posizioni, piuttosto che l'espansione territoriale, la stipula di accordi o di *franchising*.

Ricerca scientifica. La ricerca scientifica e l'innovazione avvengono principalmente attraverso tre circuiti relazionali privilegiati:

innanzi tutto le attività di ricerca e sviluppo che a Torino vedono la presenza di importanti centri di livello internazionale, soprattutto nel campo della metrologia (Istituto G. Colonnetti, Istituto Galileo Ferraris) e delle telecomunicazioni;

in secondo luogo, i centri di ricerca privati: l'attore più importante, in questo contesto, è il Centro Ricerche Fiat che costituisce un interlocutore privilegiato per molte imprese localizzate nel Torinese; tuttavia non si deve dimenticare che la maggior parte dell'innovazione viene gestita *internamente*, con l'allestimento di centri di ricerca e lo sfruttamento dell'esperienza e di routines;

in terzo luogo, la collaborazione dei principali componentisti dell'industria automobilistica con i *car designer* ha fatto sì che progettazione e produzione divenissero sempre più interconnesse e, pertanto, che l'attività di ricerca e sviluppo dovesse essere svolta da ogni singolo fornitore di primo livello.

Investimenti esteri. Dall'indagine "Gli investimenti esteri in Piemonte", curata dall'IRES, risultano operanti in Piemonte 383 unità operative a capitale estero. La provincia di Torino è di gran lunga la principale destinazione degli investimenti esteri, con il 59,8 per cento delle unità, percentuale che sale all'85 per cento nel caso si considerino le sole imprese di servizi. La maggior parte di questi investimenti si concentra nella metalmeccanica (40 per cento delle unità locali) e in particolare nella filiera automobilistica (22 per cento delle presenze estere). Per quanto riguarda le modalità di localizzazione, l'analisi condotta dall'IRES su un campione di 71 imprese sottolinea la sempre minore incidenza delle localizzazioni *greenfield* rispetto alle acquisizioni (gli insediamenti *ex novo* sono diminuiti dal 64 per cento per le localizzazioni antecedenti al 1973, al 40 per cento per le localizzazioni degli ultimi cinque anni). Questo dato appare particolarmente significativo se si considera che ormai una maggior ragguardevole parte dei principali "componentisti" torinese appartiene a grandi gruppi multinazionali fornitori di tutti i principali costruttori di automobili.

Un altro elemento estremamente significativo è dato dal rapporto tra la destinazione (o scala) dell'insediamento e i fattori che sono stati giudicati fondamentali per le strategie delle imprese straniere in Piemonte. Infatti le imprese strategicamente orientate verso *fattori specifici* (vantaggi da costi, accesso a tecnologie ecc.) prediligono nel 74 per cento dei casi il sistema locale e si tratta per il 62 per cento di investimenti *greenfield*. Dall'altro lato, ove prevalga una strategia di ingresso nel *mercato* l'interesse è piuttosto legato alla scala nazionale (41 per cento dei casi) e all'acquisizione di imprese già operanti nel mercato (48 per cento degli insediamenti).

Il Piemonte ospita complessivamente circa il 15 per cento degli investimenti diretti esteri presenti in Italia, seconda regione dopo la Lombardia. La presenza di aziende in partecipazione estera rappresenta ormai da alcuni anni uno degli indicatori più importanti del grado di

internazionalizzazione di una città e di un territorio. Sotto questo profilo, Torino e il Piemonte hanno una posizione importante nel Paese. Ma resta il fatto che l'Italia non ha mai fatto nulla per attrarre investimenti esteri, se si escludono alcune iniziative realizzate nei primi anni novanta con i finanziamenti della legge Baratta. Negli altri Paesi europei sono attive agenzie per l'attrazione del investimenti esteri da oltre 30 anni. Appare evidente il ritardo del nostro Paese.

La presenza di aziende estere, oltre a costituire un elemento importante dello sviluppo economico, è, infatti, indice della competitività dei sistemi territoriali. Vi è inoltre da rilevare come il successo nel settore dell'attrazione degli investimenti diretti esteri sia affermato innanzitutto dalla qualità e dalla quantità degli insediamenti *greenfield* più che dalle acquisizioni.

E' proprio nel settore dei *greenfield* che l'Italia ha segnato il passo negli ultimi anni, superata da altri Paesi europei. Nelle ultime graduatorie sugli investimenti diretti esteri in entrata nei paesi industrializzati pubblicate dall'*Economist*, l'Italia è fanalino di coda, superata non solo da Stati Uniti e Gran Bretagna, ma anche da Francia, Svezia, Olanda e Spagna. I rapporti tra investimenti diretti esteri attratti dall'Italia e quelli di altri Paesi è poco incoraggiante: 1 a 10 con la Gran Bretagna, 1 a 6 con la Francia, 1 a 3 con la Svezia e 1 a 1,5 con la Spagna.

La scarsa attrattività italiana è certamente attribuibile ad una serie di fattori negativi che hanno caratterizzato il nostro paese negli scorsi anni e ai quali solo nell'ultimo biennio si è iniziato a porre rimedio: instabilità politica, alta inflazione, eccessiva pressione fiscale, burocrazia poco efficiente. Oltre a questi fattori, ha anche sicuramente pesato la completa mancanza di attività di *marketing* e promozione coordinate e continuative.

In questo campo, Torino e il Piemonte hanno giocato in anticipo rispetto al resto del Paese. Già nel corso di un convegno sul *marketing* territoriale, svoltosi al centro congressi Torino Incontra nel 1992, si era discusso sull'ipotesi di creare una struttura esclusivamente dedicata all'attrazione di investimenti esteri diretti. Dopo la realizzazione di piani di fattibilità, le principali istituzioni pubbliche e private locali costituirono, nel novembre del 1996, l'Agenzia per gli Investimenti a Torino e in Piemonte (ITP).

L'azione della agenzia ITP ha cercato di superare la scarsa conoscenza all'estero del sistema produttivo piemontese, prevalentemente identificato con la Fiat e con l'industria automobilistica. Anche grazie ai finanziamenti europei del *Docup* (il Piemonte è la prima regione italiana, dopo numerose regioni europee, ad utilizzare finanziamenti comunitari per un progetto di *marketing* territoriale), ITP ha avviato alcune iniziative di *marketing* e promozione, tra le quali una campagna stampa che presenta Torino e il Piemonte insieme ad alcune delle numerose eccellenze del sistema produttivo presente nella regione.

Nel 1998, primo anno di piena operatività di ITP, le imprese attratte in Piemonte sono state 16 (10 estere e 6 italiane), delle quali 14 si sono localizzate nella provincia di Torino. Nel resto del Paese i *greenfield* sono stati 15 (a fronte di oltre 130 acquisizioni) nel biennio 1996-97. Pertanto, i risultati ottenuti da ITP, in collaborazione con tutto il sistema locale, confermano la competitività dell'area torinese e piemontese.

Tra le 10 aziende estere di nuovo insediamento in Piemonte, vanno segnalate l'austriaca *Isis Papyrus*, azienda multinazionale attiva nel settore del software per *Java*, la statunitense *Ryki*, leader mondiale nella produzione di sistemi per autolavaggio, la francese *Studia*, ufficio studi e progettazione di rilevanza europea nel campo dei trasporti. A queste occorre aggiungere *Motorola*, che realizzerà un centro di ricerca sulla telefonia mobile in collaborazione con il Politecnico di Torino, e la statunitense *Federal Mogul*, azienda multinazionale attiva nel settore della componentistica auto, che

sta avviando la sua undicesima unità produttiva italiana nel polo integrato di sviluppo di Chivasso.

Non vi è dubbio che le iniziative di *marketing* e promozione, seppur indispensabili, non sono da sole sufficienti ad attrarre un volume significativo di capitali dall'esterno del Piemonte. L'azione di attrazione di investimenti nazionali ed esteri a Torino e nel resto del Piemonte dovrebbe essere sostenuta anche da azioni comuni con i principali soggetti pubblici e privati, volte a rafforzare i fattori competitivi già presenti e ad eliminare i principali punti deboli del sistema territoriale piemontese (ad esempio, le infrastrutture insufficienti, le procedure amministrative lente, ecc.).

1.6 Alcune ipotesi per un approfondimento qualitativo

Dalla rassegna sin qui realizzata derivano alcune tesi che necessitano di essere verificate da ulteriori analisi:

La meccanica si conferma come il nucleo della specificità manifatturiera torinese. In particolare, si possono distinguere: le attività di base o intermedie (meccanica di base e elettromeccanica) caratterizzate da una forte selezione delle imprese competitive (si veda la natimortalità negativa) e al contempo da una spiccata crescita delle imprese con maggiore esperienza (quelle ininterrottamente attive tra 1985 e 1995); le attività avanzate o finali caratterizzate da una parziale crisi o ristrutturazione ma, al tempo stesso, in crescita in termini di numero di imprese e di diffusione sul territorio.

Sul piano territoriale, nella meccanica sembra esserci un riequilibrio tra prima e seconda cintura torinese. Ad un esame più approfondito la natimortalità positiva in alcuni sistemi locali della provincia sembra suggerire che la situazione della meccanica possa essere meglio valutata facendo riferimento all'intera scala provinciale piuttosto che al solo sistema locale di Torino.

La crisi dell'Olivetti è stata compensata, o almeno attutita, dalla crescita di piccole e medie imprese specializzate? Questa eventuale compensazione riguarda solamente il personale più qualificato e le imprese di servizi ad alta tecnologia, o può addirittura essere pensata come soluzione la disoccupazione e la crisi dell'area? Vi è stata una sostituzione tra Ivrea e Torino come polo di attrazione per queste competenze e conoscenze? Si è verificato un flusso di emigrazione di personale qualificato verso l'area milanese e il Nord-Est?

Come potranno evolvere i rapporti tra territorio torinese e settori quali l'aeronautica e le telecomunicazioni che sono largamente legati al settore pubblico e, al tempo stesso, costituiscono una delle pietre angolari dell'economia contemporanea?

Gli investimenti produttivi esteri costituiscono uno dei punti più controversi nella letteratura sullo sviluppo economico. Da un lato, essi vengono spesso descritti come la panacea per i territori e le comunità in declino, con la conseguente prescrizione di politiche di flessibilità e di *marketing* territoriale. Dall'altro lato, si può obiettare che si tratti di insediamenti "opportunistici" e "sradicati", pronti a rilocalizzare le attività produttive una volta esaurite le risorse locali. Come possono essere giudicati gli investimenti diretti esteri nella regione manifatturiera torinese? Nell'industria automobilistica, i fattori locali (costo del lavoro inferiore a quello francese e americano, presenza dei *designer* e di una rete di subfornitura di qualità) hanno sempre coinciso con quelli di mercato (la presenza della Fiat): quale influenza potranno avere le politiche di delocalizzazione di Fiat sul comportamento localizzativo degli investitori esteri? Prevarranno i fattori locali nel determinare il mantenimento della localizzazione torinese, oppure quelli di mercato nel suggerire la delocalizzazione?

Qual è, d'altro canto, il ruolo degli investimenti esteri nell'industria chimica, che ammontano al 10,2 per cento degli investimenti diretti esteri in Piemonte, nella crescita della chimica torinese che si colloca tra le attività più dinamiche nel periodo 1985-1995?

2 Produrre a Torino: sistemi del valore e vantaggi competitivi

2.1 Premessa

Negli ultimi vent'anni lo sviluppo economico è stato caratterizzato da due dinamiche al tempo stesso profondamente distinte e collegate: da un lato la globalizzazione degli scambi economici e delle strategie finanziarie e produttive, con la crescente importanza delle imprese transnazionali; dall'altro l'emergenza di economie regionali floride e innovative che sembrano riproporre il ruolo del radicamento territoriale come componente essenziale dello sviluppo locale.

Da un lato, le imprese multinazionali hanno progressivamente delocalizzato la produzione ad alta intensità di lavoro nei Paesi emergenti, alla ricerca di bassi costi di lavoro e intensificato il processo di innovazione tecnologica e automazione nei Paesi a economia avanzata. Ciò si traduce, dal punto di vista della dinamica territoriale, in un crescente *sradicamento* delle attività manifatturiere dalle regioni e dalle città ad industrializzazione antica.

Dall'altro lato, alcuni comparti di attività e di industrie hanno saputo organizzarsi in modo tale da sfruttare i *vantaggi competitivi* che derivano dalla specializzazione, dalla piccola e media dimensione d'impresa, dal radicamento nella comunità locale, dalla continuità con la tradizione artigiana. L'esempio classico è costituito in questo caso dai distretti industriali italiani, ma i casi di sistemi manifatturieri locali di successo si sono moltiplicati nel corso degli anni ottanta e novanta: la microtecnica e l'industria degli orologi meccanici in Svizzera, l'impresa dell'arredamento in Danimarca, l'automazione e le macchine utensili nel Baden-Wurtemberg, la microelettronica nella Silicon Valley.

Questi due distinti processi sono altresì alla base di due distinti orientamenti nella realizzazione, da parte dei governi locali, di politiche industriali destinate a favorire l'insediamento e la crescita di attività produttive. Da un lato, c'è il tentativo di attrarre grandi imprese "più veloci" (*footloose*) ricorrendo agli incentivi e alle agevolazioni (infrastrutture, riduzione dei costi di insediamento e di impianto, riduzione del costo del lavoro ecc.). Questo orientamento interpreta le diverse regioni come *concorrenti* nell'attrarre investimenti esterni alla regione che possano indurre processi di crescita. Le critiche a questo approccio sono note: si tratterebbe di un gioco a somma zero che non crea nuove opportunità di sviluppo, ma si limita a spostare le attività industriali da una regione all'altra. Il consumo di risorse è spesso sproporzionato rispetto ai risultati conseguiti, dal momento che la localizzazione di imprese multinazionali non garantisce un retroeffetto positivo sulla base produttiva e imprenditoriale locale.

Dall'altro lato, l'esperienza dei distretti industriali ha rivitalizzato il dibattito circa le peculiarità locali dei processi di sviluppo economico e sociale, dando vita a numerosi tentativi di avviare "artificialmente" distretti industriali, *milieux innovateurs*, parchi tecnologici. In questo caso il limite principale è stato il tentativo di rendere universali e meccaniche esperienze di sviluppo estremamente contestualizzate e legate a peculiarità locali.

In questo quadro estremamente semplificato, la posizione del *sistema manifatturiero torinese* si rivela quanto mai complessa e articolata. Torino è stata per lungo tempo la più emblematica delle *one-company-town*, il sistema produttivo più rappresentativo del modo di produzione fordista: la

dependenza dell'occupazione e della vitalità manifatturiera da un unico settore ha costituito a lungo l'indiscutibile base di sviluppo della metropoli subalpina. Nondimeno, nel corso degli ultimi quindici anni, profondi cambiamenti nella sua struttura demografica e produttiva spingono urgentemente per un confronto con i nuovi processi sopra descritti.

Da un lato, Torino deve confrontarsi con gli "effetti collaterali" del processo di globalizzazione, assistendo a una progressiva delocalizzazione delle attività legate al settore automobilistico. Dall'altro, alla ricerca di alternative e soluzioni volte a fronteggiare la crisi del regime fordista, il sistema locale torinese deve necessariamente confrontarsi con iniziative strategiche "nuove", al fine di incrementare la competitività e la relativa autonomia della sua struttura produttiva.

2.2 L'articolazione del sistema produttivo torinese

Nel tentativo di ricercare i fondamenti della competitività del sistema torinese è dunque prioritario ridefinire l'oggetto di osservazione. Da un punto di vista generale, concetti come quelli di settore, industria, filiera non sembrano in grado di esprimere la ricchezza delle relazioni localizzate che fondano il vantaggio competitivo di un aggregato di imprese. Da un punto di vista più specifico, l'esigenza è quella di prescindere da immagini e definizioni ormai entrate nella tradizione degli studi sulla città (*one company town*, città fordista, pianura meccatronica ecc) che potrebbero in qualche maniera scomporre l'immagine del sistema manifatturiero torinese in ruoli e destini definiti a priori e impedire, di conseguenza, tanto l'analisi dell'eredità del passato quanto l'identificazione delle opportunità e dei rischi futuri.

Per quanto riguarda il primo punto, viene qui introdotto il concetto di *sistema locale di creazione del valore*, che presenta alcuni rilevanti vantaggi. In particolare:

l'idea di *sistema* si differenzia da concetti analoghi come *cluster*, aggregato, o filiera in quanto si riferisce non alle mere relazioni funzionali tra imprese appartenenti alla stessa industria, ma piuttosto all'*insieme delle relazioni* su cui si fonda la competitività della regione (il Torinese, nel nostro caso). Si tratterà pertanto di rapporti di fornitura, ma anche di tutte quelle altre relazioni che facilitano la circolazione dell'innovazione e della conoscenza;

l'enfasi sulla dimensione *locale* della attività economica vale a sottolineare come l'attenzione sia concentrata sulle risorse specifiche e non trasferibili che incrementano, entro un contesto internazionale, la capacità competitiva delle imprese co-localizzate;

il concetto di *creazione* fa riferimento all'aspetto dinamico del successo industriale ed economico, considerato in tutti i suoi aspetti (innovazione, creazione di posti di lavoro, esportazioni ecc.). Sotto questa luce, la competitività viene progettata, costruita e acquisita nel tempo, in un processo di incremento e adattamento delle conoscenze necessarie per competere sui mercati internazionali.

l'esplicito riferimento al *valore* insiste sul fatto che il valore aggiunto deve essere formato e mantenuto all'interno del sistema locale. Infatti uno dei limiti principali delle politiche volte ad attrarre investimenti esteri consiste nel fatto che le attività ad alto valore aggiunto della catena produttiva restano spesso localizzate al di fuori della regione (il caso degli investimenti nel settore dell'elettronica in Scozia è eloquente). In questo contesto, in particolare, il concetto di valore deve essere interpretato nell'accezione più ampia possibile, facendo riferimento non solamente al concetto di valore produttivo aggiunto e, quindi, di produttività, ma anche al valore aggiunto "sociale", esprimibile in termini di occupazione, crescita locale, remunerazione del lavoro ecc.

Con riferimento al secondo punto, questi sistemi locali di creazione del valore (d'ora in poi SLCV) devono anzitutto essere "reidentificati", al fine di non limitare l'osservazione alle sole attività che costituiscono da sempre il nucleo della manifattura torinese. Si tratta, in altre parole, di disporre di un'immagine più complessa della realtà produttiva.

Sotto questa luce, il “vantaggio sostenibile” del sistema torinese, che giace peraltro sui fondamenti della sua storia industriale, è un insieme di specializzazioni, di tecnologie, di comportamenti (collaborativi e competitivi), di istituzioni. Il problema non è di emulare altri “modelli” di sviluppo, ma di consolidare specifiche culture e capacità.

Nel caso torinese sono stati recentemente identificati otto sistemi locali di creazione del valore, scomponibili in due grandi classi.

La prima comprende tre SLCV aventi valenza strategica: la *Veicolistica*, tradizionalmente centrale nell'economia torinese; il sistema delle *Macchine utensili, robotica e automazione industriale* (d'ora in poi per brevità indicato come *Macchine utensili*), che costituisce una fondamentale alternativa per la meccanica torinese; infine, il *Design e progettazione*, sistema che rappresenta il cuore delle attività innovative nel sistema manifatturiero torinese.

Oltre ai tre SLCV strategici, vengono identificati cinque altri sistemi: l'*Aerospazio*, soprattutto per quanto riguarda la componente spaziale; il sistema delle *Telecomunicazioni*, il quale, sebbene caratterizzato da momenti di alterna fortuna, costituisce una delle attività maggiormente innovative nella manifattura torinese; il sistema della *Stampa e arti grafiche*, che comprende alcune delle attività di più antico radicamento nel Torinese. I rimanenti due SLCV costituiscono due nicchie di rilevanza internazionale: il primo è il sistema della *Protezione ambientale e antifurto*, con la presenza di alcune imprese che occupano posizioni di *leader* europeo; il secondo è il sistema delle *Penne a sfera*, ovvero un sistema che si è radicato attraverso una fitta rete di relazioni tanto di produzione e fornitura, e caratterizzato dalla presenza della piccola e media impresa (sebbene, si noti, le imprese *leader* si sono specializzate in maniera tale da evitare tanto la competizione quanto la concorrenza).

A questi devono aggiungersi due sistemi di supporto: il primo “avanzato”, facente riferimento alla *Elettronica* e ai servizi specializzati; il secondo più tradizionale, comprendente la *Meccanica* e la lavorazione di gomma e plastica.

2.3 Le Macchine utensili, la robotica e l'automazione industriale

Il SLCV delle *Macchine utensili* è emerso negli studi sulla manifattura torinese nel corso degli anni ottanta in seguito ad un'indagine congiunta Ceris-Ires, che ha evidenziato una forte concentrazione di imprese (circa 200) operanti in un insieme di attività legate all'automazione dei processi industriali e in particolare delle lavorazioni meccaniche. Quella concentrazione sarebbe risalita alle origini dell'industrializzazione torinese e alla domanda di macchine utensili espressa dalle imprese locali, in primo luogo dal gruppo Fiat.

Da un lato, quest'ultimo e il suo indotto hanno giocato un ruolo importante nell'evoluzione del sistema, non solo perché hanno rappresentato un forte bacino di domanda, ma per aver costituito un “incubatore tecnologico”. Dall'altro lato, il ruolo del gruppo Fiat è diminuito negli ultimi anni, sia a causa delle politiche di delocalizzazione del gruppo torinese, sia per l'emergere al suo interno di Comau, che è oggi a livello europeo una delle maggiori imprese operanti nel settore.

Questa modificazione nei rapporti con la Fiat e il sistema della veicolistica ha reso necessario un adattamento del SLCV delle *Macchine utensili* alla nuova situazione: esso ha risposto fondamentalmente a tre processi fra loro intimamente connessi.

Il primo è la *deverticalizzazione*: a differenza delle imprese produttrici di macchine utensili tedesche,

caratterizzate da un elevato livello di integrazione verticale, il settore delle macchine utensili italiano, e torinese in particolare, è caratterizzato dalla presenza di un'ampia e complessa rete di imprese specializzate in specifici segmenti del ciclo produttivo.

Il secondo processo è rappresentato dalla *internazionalizzazione e specializzazione* dei principali produttori locali, che hanno orientato sempre più la loro produzione verso la personalizzazione dei loro prodotti sulla base delle esigenze dei clienti.

Il terzo processo, infine, è costituito dalla crescente *autonomia* che alcune imprese specializzate nella componentistica meccanica vanno guadagnando, soprattutto grazie all'acquisizione di mercati internazionali e di clienti esterni all'area torinese.

In mancanza di un aggiornamento dello studio Ceris-Ires, è difficile fornire una valutazione quantitativa di questo sistema nell'area metropolitana torinese. Tuttavia, considerando come nessuna delle imprese più importanti sia scomparsa dal mercato nonostante la recente crisi, si può ipotizzare che, in termini di imprese, non vi siano stati cambiamenti significativi, a parte una flessione nel numero di addetti in linea con quanto avvenuto in Italia e in Europa.

Dal punto di vista qualitativo, invece, si possono evincere alcune significative considerazioni: permane il *forte contenuto meccanico* della produzione torinese e, pur prevedendosi una buona copertura di tutte le tipologie di macchine utensili, rimane elevata l'importanza di fresatrici e rettificatrici; è diminuita la dipendenza dal mercato locale a favore di una maggiore apertura, soprattutto *internazionale*; è aumentata la consistenza di fornitori di componenti meccanici e di utensili, anch'essi con posizioni internazionali di rilievo; si sono rafforzate le posizioni di *leadership* detenute da alcune imprese di *elettronica e robotica*; si è rafforzato e diversificato l'indotto (meccanico, elettronico e informatico) che è ora in grado di coprire le esigenze più disparate; l'area torinese rappresenta tuttora il polo italiano della *metrologia industriale*, rilevandosi la presenza di importanti istituzioni di ricerca (Istituto di Metrologia 'G. Colonnetti' del CNR e IEN 'Galileo Ferraris').

Dal punto di vista delle relazioni territoriali, l'estrema specializzazione e la necessità di trovare mercati internazionali ha fatto sì che nell'area torinese i legami tra le imprese siano limitati e il territorio costituisca un fattore di successo solo in termini di disponibilità di *manodopera qualificata* e di *subfornitori specializzati*. Del resto la mancanza di interazioni stabili con il mondo universitario e della ricerca (nonostante le potenzialità esistenti) e di eventi commerciali comuni (fiere settoriali) rappresentano una connotazione negativa, che potrebbe favorire altre realtà locali in Italia in grado di esercitare una maggiore capacità di attrazione.

Di conseguenza, è possibile identificare sia i *punti di forza* che i *punti di debolezza* del SLCV Macchine utensili. Innanzitutto, il principale punto di forza del settore risiede nel forte legame con un *saper fare estremamente radicato* localmente: dalla subfornitura meccanica di precisione alla qualità della forza lavoro, dall'imprenditorialità alla fondamentale presenza di settori a valle (le lavorazioni meccaniche per la veicolistica). I rapporti con la ricerca e sviluppo, al contrario, sono più ambigui: sebbene i produttori finali di macchine utensili stabiliscano rapporti sempre più stretti con enti di ricerca pubblici e privati, i loro fornitori non riescono ad ottenere l'accesso a questi ambienti innovativi.

D'altra parte, la produzione torinese nel settore delle macchine utensili è lungi dall'aver esaurito le proprie potenzialità di espansione sui mercati internazionali: semmai, l'ostacolo principale che l'espansione incontra è costituito dalla mancanza di *supporti alla commercializzazione*. Infatti, è difficile che le imprese più piccole siano dotate di una struttura che permetta loro di acquisire informazioni sui mercati internazionali e di commercializzare con successo i propri prodotti.

Analogamente, altri aspetti dei rapporti con il territorio, che pure costituiscono un punto di forza per il sistema, possono essere ulteriormente potenziati: è il caso della *formazione professionale*, che richiede l'impiego di ingenti risorse dell'impresa al fine di preparare i nuovi assunti al lavoro, e dei *rapporti con il mondo universitario*, che per le piccole e medie imprese si configurano in maniera critica.

2.4 La Veicolistica

Per quanto riguarda il SLCV *Veicolistica*, l'elemento centrale per comprenderne la dinamica è rappresentato dai rapporti tra Fiat e i fornitori di componenti. È possibile identificare almeno tre processi fondamentali che hanno riguardato questo rapporto.

1. Processi di selezione. Nei primi anni ottanta prende avvio un processo di selezione basato sulla capacità di assicurare innovazione, prezzi competitivi e affidabilità, con la conseguenza che, nel 1987, dei 1200 primi fornitori allora presenti, circa 350 imprese erano state escluse dal rapporto di fornitura. A partire da quell'anno si accentua sensibilmente il calo del numero dei fornitori, ridottisi, nel 1996, a poco meno di un terzo di quelli iniziali. Si realizzò, nel contempo, un intenso processo di concentrazione delle forniture su di un numero limitato di fornitori, all'interno del quale un numero ristretto di imprese -138 nel 1994 - realizza il 90 per cento delle forniture. Di queste, 83 sono piemontesi e costituiscono il 60 per cento del numero complessivo dei fornitori, fornendo il 40 per cento degli acquisti di Fiat Auto. Si tratta, inoltre, di imprese fortemente concentrate in provincia di Torino (circa il 90 per cento) e rappresentanti una forte concentrazione finanziaria: ben 75 imprese appartengono a 57 gruppi, e solo 8 imprese, peraltro caratterizzate da livelli di "fatturato Fiat" piuttosto bassi, sono indipendenti.

2. Processi di deverticalizzazione. Il processo di selezione dei componentisti è strettamente correlato alla riduzione del livello di integrazione verticale della Fiat auto e quindi all'aumento degli acquisti esterni. Obiettivo della selezione e della deverticalizzazione è far sì che un solo fornitore, o al massimo due, presidino le singole linee di prodotto: nel caso della Fiat Punto, per esempio, l'88 per cento dei componenti acquistati è realizzato in questa forma di fornitura.

3. Fornitura complessa. Dal punto di vista tecnologico, la riduzione del numero dei fornitori e delle linee di prodotto è legata alla trasformazione dei componentisti rimasti, trasformati da fornitori di particolari a fornitori di sistemi complessi: in un solo fornitore, che così svolge ruolo di capo commessa, si vengono pertanto a sommare le funzioni precedentemente svolte da più imprese.

Cambiano, conseguentemente, i ruoli svolti dai diversi fornitori di componenti:

le imprese prime fornitrici ricevono il compito di coordinare i propri fornitori e importanti aspetti della progettazione complessiva del componente;

molti subfornitori di medie dimensioni assurgono alla posizione di *leader* nel loro settore, la cui capacità progettuale deve armonizzarsi con la progettazione complessiva del componente;

i subfornitori di più piccola dimensione si concentrano, invece, sull'efficienza del processo produttivo, sulla riduzione dei costi, sulla capacità di consegnare il prodotto *just in time*, mentre minore importanza, per ora, assume la loro capacità di progettazione.

Diventa pertanto cruciale la necessità di sostenere elevati livelli di investimento (macchinari, ricerca e sviluppo, immobili, organizzazione, sistema informativo, formazione), con il conseguente avviamento di un processo selettivo in base al quale rimarranno verosimilmente in vita, come primi fornitori, solo quelle imprese finanziariamente ed economicamente più solide. In termini dimensionali, ciò sembra tradursi nella crescente emarginazione delle piccole e medio-piccole imprese dal rapporto diretto con il produttore finale e il loro passaggio al secondo livello di fornitura. Al tempo stesso, tende ad allargarsi la responsabilità dei primi fornitori nella gestione dei propri subfornitori.

L'esito di questo processo pare tradursi in un tendenziale innalzamento delle capacità organizzative e competitive del settore, condizione indispensabile per poter accedere in misura più ampia ai mercati internazionali e quindi 'liberarsi' della dipendenza da Fiat.

Per quanto riguarda le relazioni fra le imprese, due fenomeni inibiscono sia la competizione, sia i comportamenti collaborativi tra imprese concorrenti:

il primo fenomeno è la stabilizzazione dei volumi produttivi per le imprese fornitrici *leader*: come si è visto, per ogni tipo di lavorazione, Fiat ha scelto generalmente uno o pochi fornitori, i quali si sono così trovati virtualmente privi di concorrenti nel proprio mercato principale. La conseguenza è stata una crescita garantita nel fatturato e nella produttività, ma non necessariamente nella competitività, soprattutto internazionale:

d'altro canto, l'esclusività dei legami che uniscono Fiat a ciascun primo fornitore riduce l'importanza di comportamenti collaborativi tra imprese fornitrici. Si tratta di una caratteristica tradizionale del sistema manifatturiero torinese, la quale solo in tempi recenti è stata parzialmente "corretta" dalle esigenze di collaborazione insite nei processi di coprogettazione.

Per quanto concerne i *punti di debolezza*, il sistema della veicolistica condivide i principali problemi comuni a tutta la meccanica torinese e allo stesso SLCV delle macchine utensili: *l'accesso all'innovazione*, prodotta tanto dalla ricerca pubblica quanto da centri di ricerca privati (Centro Ricerche Fiat), e *l'accesso ai mercati esteri*.

2.5 Il design e la progettazione

Il terzo SLCV strategico è il *Design e progettazione*. La sua inclusione fra i sistemi competitivi dell'economia torinese si profila come un passaggio fondamentale alla comprensione dei possibili scenari industriali che caratterizzeranno il capoluogo piemontese nei prossimi anni.

Il *design* e la progettazione, sempre più connotati come funzioni avanzate e prestigiose, nevralgiche nel ciclo di produzione di un prodotto, affondano le loro radici nella tradizione manifatturiera della città, nel diffuso 'saper fare' che tradizionalmente è riconducibile ai due precedenti SLCV strategici del sistema torinese.

Una distinzione fondamentale è quella tra *design* e progettazione. Il *design* industriale è un'attività creatrice, il cui scopo è determinare le qualità formali dell'oggetto prodotto industrialmente. Queste qualità formali hanno lo scopo di conferire al prodotto un'unità funzionale tanto dal punto di vista del produttore quanto del consumatore. La progettazione, invece, fa riferimento soprattutto alla definizione e alla cura di aspetti tecnici, come la trasformazione delle qualità formali ed estetiche dell'oggetto in un modello matematico, con una definizione accurata delle caratteristiche e delle proprietà dell'oggetto in questione. Essa costituisce, pertanto, un passaggio obbligato alla successiva

costruzione dei modelli e dei prototipi, prima del passaggio alla produzione industriale. Considerata nella sua interezza, l'attività di *design* e di progettazione non si esaurisce quindi nella fase dell'ideazione, ma si articola in una serie di aspetti pratici che richiedono determinate capacità tecniche e uno stretto rapporto con la produzione.

In occasione della mostra *Torino-design* (1995) sono stati identificati 146 studi operanti in Piemonte, 104 dei quali impegnati specificatamente nel campo del *design* industriale (con l'esclusione quindi della comunicazione visiva, dell'edilizia, dell'abbigliamento e del tessile). Innanzitutto, emerge come gli studi di *design* e progettazione siano fortemente concentrati nella provincia di Torino (80 su un totale di 104 e 60 su un totale di 78) e siano di piccole dimensioni (64 imprese su 78 hanno da 1 a 5 progettisti occupati).

Ovviamente, nel sistema locale torinese, la maggior parte delle imprese di *design* e progettazione è collegata al sistema della veicolistica; non di meno, l'intensità del legame tra il SLCV *design* e progettazione e quello delle macchine utensili è sicuramente sottostimata, in quanto la maggior parte dei grandi produttori di macchine utensili gestisce in prima persona la progettazione dei propri prodotti.

Per comprendere le dinamiche strutturali del SLCV dobbiamo distinguere il *design* per l'automobile dal *design* industriale in senso stretto. Il *design* automobilistico si articola in due livelli: da un lato, esistono nel sistema manifatturiero torinese grandi *designer* che lavorano per i principali produttori mondiali; dall'altro lato, si è sviluppato un significativo indotto di piccoli e medi progettisti che lavorano per i grandi progettisti e per i primi fornitori Fiat di componenti. Negli anni ottanta e novanta si è assistito a una notevole espansione di entrambi i livelli, con lo sviluppo e il *radicamento di forti competenze*.

La crescita della componente automobilistica del sistema è strettamente legata ai mutamenti nei rapporti tra il produttore finale di veicoli e i suoi fornitori: infatti il coinvolgimento dei fornitori nella progettazione del componente e il conseguente incremento degli investimenti hanno fatto sì che specifiche competenze, un tempo sviluppate all'interno del costruttore finale, si diffondessero e radicassero nel territorio, costituendo così le basi per l'esistenza autonoma di un SLCV del *design* e della progettazione.

Per quanto concerne il *design* industriale, si tratta quasi esclusivamente di piccole imprese artigiane, spesso senza dipendenti. E' meno penetrato dal CAD e le attività di servizio, a loro volta, seguono i singoli progetti: la prototipizzazione avviene spesso vicino al cliente o presso fornitori che siano in grado di realizzare lavorazioni particolari, non sempre presenti nel sistema torinese.

I *designer* industriali si caratterizzano, altresì, per la forte *specializzazione* e la fedeltà al cliente, nel senso che il rapporto tra il *designer* e il cliente è orientato a dare continuità ed esclusività alla collaborazione. Per quanto riguarda i rapporti all'interno del settore, la specializzazione e la fedeltà al cliente fanno sì che non vi siano, a differenza del *design* e della progettazione automobilistici, né una forte concorrenza, né frequenti rapporti di collaborazione tra i diversi studi.

Per quanto riguarda i *comportamenti localizzativi* delle imprese del SLCV, esistono significative differenze fra le sue due componenti. Il *design* automobilistico, infatti, appare fortemente radicato nel torinese, indipendentemente dalla localizzazione dei principali clienti e dall'internazionalizzazione dell'attività. Diversamente, il *design* industriale, pure avvertendo l'opportunità di mantenere una localizzazione torinese, per sua stessa natura è molto più flessibile nelle proprie scelte localizzative e finisce con l'essere fortemente sensibile alle motivazioni personali del *designer*.

Nondimeno, i rapporti tra le due componenti del sistema sono fondamentali: per esempio, la maggior parte dei *designer* industriali si sono formati lavorando per i grandi studi di *design* automobilistico e conservano una manualità e un saper fare che derivano dall'esperienza acquisita nella costruzione di modelli e prototipi.

Un aspetto estremamente delicato è la formazione professionale che, nel sistema locale torinese, è demandata a tre principali organismi: la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, dove Disegno industriale è uno dei corsi istituzionali sin dal 1969; la Scuola d'Arte Applicata e di *Design*, fondata nel 1978; e l'Istituto Europeo di *Design*, la cui sede didattica torinese risale al 1989.

Diversa è la situazione per quanto riguarda il personale tecnico addetto alla progettazione, attività che ormai avviene pressoché esclusivamente con programmi CAD: in questo campo, la formazione avviene principalmente attraverso corsi di specializzazione professionale, spesso organizzati nel quadro di programmi di formazione e lavoro. Uno dei nodi principali dello sviluppo del SLCV nei prossimi anni è proprio legato alla *specializzazione dei corsi di formazione per progettisti*: infatti, mentre la formazione dei *designer* riflette la predominanza del SLCV automobilistico nella manifattura torinese, l'addestramento, fortemente teorico e generico, dei tecnici progettisti non sembra rispondere alle effettive necessità degli studi di progettazione.

2.6 Sistemi di "nicchia"

Oltre ai tre SLCV strategici, si evidenzia la presenza di altre specificità produttive importanti per la regione manifatturiera torinese. Esse non presentano di fatto la ricchezza e la complessità di relazioni che definiscono il concetto di sistema locale di creazione del valore, per ragioni quanto mai diverse: dall'assenza di comportamenti collaborativi tra le imprese (come nelle Penne a sfera e nei Sistemi anti-intrusione) all'esiguità delle dimensioni (Aerospazio), dall'incertezza circa le trasformazioni del settore (Telecomunicazioni) alla dispersione territoriale (Stampa e arti grafiche). Nondimeno queste attività restano importantissime per il sistema produttivo torinese, per la loro consistenza, innovatività, radicamento e tradizione. Soprattutto, esse rappresentano i principali tentativi di diversificazione della struttura manifatturiera e costituiscono, pertanto, una delle direttrici prioritarie di sviluppo *anche* per i SLCV strategici.

1. Il *cluster* delle *Telecomunicazioni* si pone in una situazione cruciale. Da un lato, infatti, le telecomunicazioni occupano nell'economia internazionale un ruolo fondamentale, costituendo, per molti versi, un fuoco del rinnovamento e dell'evoluzione del sistema capitalistico. Dall'altro lato, nel sistema manifatturiero torinese l'industria delle telecomunicazioni è persa, sino ai primi anni novanta, una delle possibili linee di evoluzione e di diversificazione dell'economia locale. Su questa situazione controversa si innestano tre principali linee di lettura di questa attività nel Torinese:

la componente pubblica è tuttora prioritaria, intervenendo come imprescindibile attore nel modificare i destini della competitività locale, come dimostrano le recenti vicissitudini circa la localizzazione della Authority. Questa caratteristica, di per sé neutra, falsa in realtà l'interpretazione in termini di SLCV;

per molti versi, la sua evoluzione successiva ha ridimensionato le attese di molti osservatori, a causa di alcuni eventi sintomatici di un notevole malessere se non di aperta crisi: dal fallimento di alcune imprese, al drastico ridimensionamento di altre (Trucco e Plasticavi, per esempio), al decentramento della produzione nell'Estremo Oriente (Brondi Elettronica);

nondimeno, non si dovrebbe prescindere dal fatto che la ricerca italiana nel campo delle telecomunicazioni trova il suo naturale radicamento nel sistema manifatturiero torinese, con la presenza dello Cselit (il centro studi Telecom), del Politecnico, di Urmet e, ai confini del sistema, la

base elettronica canavesana, con la recente specializzazione della Olivetti come secondo gestore nazionale.

2. Per quanto riguarda i *Sistemi anti-intrusione*, il *cluster* nasce dall'evoluzione delle prime manifatture italiane produttrici di antifurto, sorte a Torino a partire dagli anni settanta. Attualmente, la specializzazione torinese riguarda in particolare la progettazione e la costruzione di sistemi anti-intrusione (meglio noti come antifurto), con la presenza nel sistema manifatturiero locale di alcune imprese *leader* nazionali e importanti competitori internazionali.

Sebbene il giro d'affari non sia per ora quantificabile, il mercato dei sistemi di sicurezza residenziali, che costituisce il cuore del *cluster* torinese, presenta margini di crescita tali da rendere questo insieme di "nuove" attività altamente dinamico e, pertanto, un'importante nicchia di diversificazione per la manifattura torinese.

Il fatto che le imprese *leader* mantengano al proprio interno solamente le mansioni più qualificate, come la progettazione e il controllo della qualità, e che l'assemblaggio sia di regola affidato in conto lavorazione, ha fatto sì che si sviluppasse un insieme di piccole imprese artigiane di montaggio di componenti elettronici - e più genericamente un indotto elettronico - di difficile rilevazione e non sempre univocamente attribuibile (al *cluster* dei Sistemi anti-intrusione piuttosto che a quello delle Telecomunicazioni).

3. Nel caso dell'*Aerospazio*, ci troviamo di fronte a un *cluster* atipico, essendo incentrato su una sola impresa (l'Alenia Aerospazio - Divisione Spazio, del gruppo IRI/Finmeccanica), attorno cui ruota un numero non rilevantissimo di imprese. La sua inclusione fra i sistemi oggetto di osservazione appare tuttavia inevitabile, dato:

- la capacità di orientare tecnologicamente il sistema delle imprese fornitrici;
- il radicamento nella realtà torinese.

L'impresa occupa, nel 1997, 853 addetti (di cui quasi il 70 per cento laureati), e produce *sistemi spaziali* (scientifici e moduli abitati), ovvero prodotti caratterizzati da un numero elevato di equipaggiamenti interconnessi tra loro, consegnati chiavi in mano, di cui l'impresa è responsabile dell'intero ciclo. Si tratta di un prodotto 'prototipico', cioè di regola unico e specifico con un ben determinato obiettivo di missione.

Si aggiunga che a livello nazionale l'Alenia Spazio S.p.A. controlla quasi il 59 per cento dell'industria aerospaziale nazionale (seguita da Telespazio e Fiat/BPD). A sua volta, l'impianto torinese è specializzato nella produzione di satelliti scientifici e piattaforme orbitanti (vedi APM Columbus), mentre l'impianto romano è dedicato alla produzione di satelliti per telecomunicazioni (tipo Italsat, Olympus Payload), risultando per questo maggiormente *consumer oriented*.

Il prodotto viene solitamente commissionato dalle agenzie spaziali (e dall'ESA in particolare) il cui finanziamento coinvolge Paesi diversi, e si prevede un ritorno di ordinativi (redistribuzione per aree geografiche) corrispondente alla quota di coinvolgimento finanziario. Il mercato (peraltro in sviluppo) è conseguentemente un mercato internazionale che involge collaborazione, ma anche competizione fra consorzi/imprese di Paesi diversi.

Per quanto riguarda la fornitura, nel Torinese è fortemente esternalizzata la curvatura dai lastroni, soprattutto se per prodotti piccoli tipo satelliti. Sono in larga misura ditte tradizionalmente impostate per la produzione aeronautica, poi passate allo spazio. La saldatura, l'assemblaggio e il montaggio sono invece *capability* Alenia.

Per quanto riguarda i componenti elettronici (componenti commerciali, aeronautico-militari e aeronautico-civili, componenti con requisiti spaziali) sono acquistati per il 30-40 per cento nel Torinese da imprese direttamente importatrici.

Nel complesso l'Alenia Aerospazio-Divisione Spazio non è un'impresa che potrà in futuro espandersi significativamente, ma per la quale è essenziale operare nel Torinese: c'è infatti notevole capacità di lavorazioni meccaniche, buone infrastrutture, oltre a capacità tecnologica e lavorativa espulsa dalle imprese di produzione aeronautica.

4. *Le Arti grafiche e l'editoria*. Statisticamente, nel primo di questi comparti rientra un arcipelago indistinto, in cui si confondono l'industria e l'artigianato, da un lato, e dall'altro produzioni e lavorazioni varie che soltanto in alcuni casi caratterizzano la specializzazione dell'unità produttiva.

La radicata tradizione della produzione tipografica nell'area torinese trova espressione in un numero relativamente elevato di produttori di piccola e media dimensione fra cui si consuma di regola una concorrenzialità estremamente vivace. L'attuale struttura del comparto è la conseguenza di intensi processi di *esternalizzazione* avviati a partire dall'inizio degli anni ottanta, i quali hanno prodotto strutture d'impresa tendenzialmente *specializzate* (fatta eccezione della fotocomposizione, che rimane strettamente legata alla produzione tipografica).

Per quanto riguarda i rapporti con i SLCV, non è da trascurare il ruolo esercitato a Torino dalla SATIZ, l'agenzia tramite la quale il Gruppo Fiat distribuisce le commesse, privilegiando sensibilmente poche grandi imprese, cui si aggiunge la presenza dell'Istituto Bancario San Paolo.

Per quanto riguarda l'editoria libraria, le recenti rilevazioni effettuate da Fitzcarraldo SpA hanno consentito di verificare nel Torinese la presenza di almeno due grandi gruppi di operatori: a) 24 imprese di medio-grande dimensione, storicamente radicate nella città, con fatturato superiore ai 5 mld annui, b) circa 30 case editrici di dimensione medio-piccola, di regola altamente specializzate. Nel complesso, al di là dei fattori 'storici' di eccellenza, la presenza nel Torinese di arti grafiche e servizi editoriali di assoluta qualità rappresenta il fattore decisivo per la competitività del comparto e per la conservazione del tessuto editoriale esistente.

5. *Penne a sfera* è un *cluster* di 2.700-2.800 addetti ufficiali, in cui 12-14 imprese sono *leader* internazionali. Si producono 6-7 milioni/giorno di pennarelli e 4-5 milioni/giorno di penne a sfera.

Le ragioni che hanno determinato la forte concentrazione di queste imprese sul territorio compreso fra i comuni di Settimo T.se, San Mauro e l'area nord-occidentale del comune di Torino, non sono di immediata osservazione. Sicuramente l'affermazione del comune di Settimo T.se negli anni del primo dopoguerra venne favorita dalla presenza di mano d'opera precedentemente occupata nel settore metalmeccanico, dal momento che l'unico *know how* critico in quegli anni era legato alla capacità di produrre sfere di qualità.

Attualmente il *know how* tecnologico conserva un certo peso: in particolare, buona parte del vantaggio competitivo dei produttori torinesi discende dalla capacità di introdurre innovazioni (incrementali) negli inchiostri, nei materiali non plastici, nelle punte alternative e nei fermagli (per quanto riguarda le penne a sfera) e nei materiali (pennarelli).

Fortemente esportatrice sin dalle origini, quest'industria si caratterizza per un notevole accumulo di conoscenze relative ai mercati internazionali e per la particolare abilità che gli imprenditori mostrano nell'occupare nicchie di mercato disponibili. In queste condizioni, mentre non si evince interesse rilevante dal lato della cooperazione interimpresa, le imprese esprimono una forte esigenza

di consolidare e rafforzare, anche mediante strutture *ad hoc*, la propria capacità di esportazione.

La stessa distribuzione è un grosso problema: le aziende utilizzano largamente il mercato pubblicitario (viene venduto in questo modo circa l'80 per cento del prodotto) e quindi hanno trovato nel sistema manifatturiero un'importante "mercato domestico".

3 Linee guida per una politica industriale torinese

3.1 Premessa

Sulla base delle caratteristiche dei singoli SLCV è ora possibile individuare il nucleo della competitività del sistema produttivo locale e le sue possibili linee di evoluzione. In altri termini, ci si propone di pervenire a un'interpretazione sintetica del sistema manifatturiero torinese e all'individuazione di alcune linee guida per possibili interventi strategici.

Concretamente sembrano emergere quattro grandi nodi tematici: a) vantaggi e politiche legate alla logistica esterna di impresa; b) vantaggi e politiche legate alla formazione; c) vantaggi e politiche legate alla commercializzazione; d) vantaggi e politiche legate all'innovazione. La prospettiva è quella di identificare, come base per le possibili linee di evoluzione della manifattura torinese, quelle relazioni che per i SLCV più competitivi già costituiscono un supporto efficace per la competitività. Non si tratta, in altri termini, di identificare ricette che siano già state sperimentate e giudicate efficaci in altri contesti, ma, piuttosto, di capire quali elementi della realtà torinese possano rappresentare un fondamento per nuovi indirizzi strategici.

Per ciascuna di queste quattro categorie, pertanto, si tratta di identificare quali interventi siano particolarmente urgenti e come questi si rapportino alla situazione esistente.

3.2 La logistica esterna di impresa

Le nuove strategie localizzative della Fiat hanno modificato radicalmente il senso e il ruolo della vicinanza fisica dei fornitori al cliente principale in due principali direzioni. La prima importante conseguenza riguarda la logistica delle imprese coinvolte: da un lato, infatti, la necessità di essere vicini agli impianti di assemblaggio agisce come forza centrifuga, favorendo la rilocalizzazione dei primi fornitori là dove Fiat produce; dall'altro lato, la necessità di fornire al produttore finale prodotti sempre più complessi accresce l'importanza dei rapporti, fortemente radicati, con la sua fornitura, che nell'area torinese conserva capacità specializzate non facilmente riproducibili. In secondo luogo, il senso della vicinanza fra produttori di componenti e produttore finale si modifica, prescindendo sempre più dai flussi materiali della produzione, per identificarsi in misura crescente con la vicinanza ai suoi centri decisionali e alle funzioni superiori, come il *design* e la progettazione. In altri termini, *il ruolo della prossimità geografica tra Fiat, primi fornitori e subfornitura si è modificato, ma non ha cessato di influenzare le scelte strategiche delle imprese.*

D'altro canto, per quanto riguarda il sistema locale nel suo complesso, è possibile individuare tre indirizzi possibili.

1. Razionalizzare l'espansione nel settore sud occidentale dell'area metropolitana: si tratta di un'area tradizionalmente interessata dall'espansione dei fornitori Fiat, i quali possono trovare in questa zona tanto il tessuto di piccole e medie imprese meccaniche di cui necessitano, quanto la fondamentale prossimità agli stabilimenti Fiat.

2. Gestire l'espansione di sistemi produttivi che non necessitano di una radicale riorganizzazione: si tratta o di sistemi di nicchia (Aerospazio, Penne a sera, Sistemi anti-intrusione) oppure di sistemi che non dipendono dalla prossimità geografica ad un cliente principale (Macchine utensili). Sebbene si tratti di sistemi caratterizzati da una dinamica intensa, le esigenze a medio termine sono orientate verso l'espansione in loco, piuttosto che verso grandi progetti strategici di rilocalizzazione.

3. La città di Torino e le attività produttive. Per quanto riguarda la localizzazione di attività produttive nel comune di Torino, si possono registrare due situazioni antitetiche. La prima riguarda il comparto delle Arti grafiche: si tratta di attività che, soprattutto nel caso di piccole medie imprese, sono ancora localizzate nell'area centrale o semi centrale del capoluogo. Al fine di facilitare la logistica di queste attività, una rilocalizzazione del sistema nella prima cintura potrebbe rivelarsi strategica per restituire competitività al sistema stesso. D'altra parte, per quanto riguarda il SLCV *Design* e progettazione, oltre ad alcune esigenze relative a singole imprese (per esempio la concentrazione e/o rilocalizzazione del gruppo I.De.A), emerge la possibilità di favorire la concentrazione delle imprese legate alla creatività all'interno del comune. Questa iniziativa può condurre a due vantaggi principali: in primo luogo, si otterrebbero ovvi vantaggi di immagine, facendo di Torino una *capitale mondiale del design*; in secondo luogo, le relazioni professionali e informali tra gli attori di questo sistema troverebbero un ambiente idoneo e stimolante per la creazione di un'*atmosfera innovativa*.

3.3 La formazione professionale

Per quanto riguarda la formazione, la realtà riflette una dicotomia importante: da un lato, si registra la centralità e il radicamento di alcune professionalità che garantiscono un vantaggio competitivo per le imprese localizzate nel Torinese (lavorazioni meccaniche, competenze elettroniche e informatiche); dall'altro lato, la formazione del personale avviene in larga misura attingendo alle risorse (tempo e denaro) delle imprese medesime, che devono adattare le conoscenze dei neo assunti alla propria attività.

Si tratta, pertanto, di adattare le politiche riguardanti la formazione professionale alle specifiche condizioni del sistema manifatturiero torinese. Questo principio si traduce, da un lato, in una riqualificazione della formazione istituzionale. Una possibile via è costituita dalla integrazione della formazione scolastica e teorica con stage in imprese specializzate: questo principio vale tanto per le competenze tradizionali, come le lavorazioni meccaniche, quanto per quelle considerate più innovative, come la progettazione con sistemi CAD. Dall'altro lato, un'esigenza vitale per il sistema torinese è quella di *favorire la conservazione e la riproduzione di conoscenze tradizionali*: si pensi al monopolio torinese nel *design* automobilistico, cresciuto attorno ad un gruppo di *designer* 'storici' formati con Michelotti nell'immediato dopoguerra, oppure alle generazioni di operai specializzati, la cui capacità di 'pensare' il prodotto è stata una componente fondamentale della competitività del sistema manifatturiero torinese. Si tratta, per la precisione, di riconoscere come, per potersi dispiegare, l'innovazione tecnologica debba incontrare necessariamente capacità e conoscenze radicate nel territorio da decenni. Il rinnovamento di queste capacità e conoscenze è un nodo centrale ed estremamente delicato per la competitività futura dell'intera manifattura torinese.

3.4 Commercializzazione e innovazione

Date le caratteristiche consolidate del sistema manifatturiero torinese, commercializzazione e innovazione devono essere considerate come strettamente congiunte e dipendenti l'una dall'altra. Si pensi, per esempio, al caso delle imprese della subfornitura meccanica: da un lato, una

fondamentale esigenza è l'accesso a innovazioni di processo e di materiali; dall'altro lato, questo accesso all'innovazione acquisisce senso solamente dopo che si è verificata una diversificazione del prodotto e, quindi, che siano stati rinvenuti nuovi mercati.

Per quanto riguarda le capacità di commercializzazione, i SLCV che mostrano una spiccata vocazione alla internazionalizzazione sono quelli delle Macchine utensili (in circa metà delle imprese maggiori l'esportazione rappresenta oltre 50 per cento del fatturato) e del *Design*, in cui le principali imprese torinesi detengono, di fatto, una sorta di monopolio mondiale. Considerazioni analoghe valgono per i sistemi di 'nicchia', come i Sistemi anti-intrusione e le Penne a sfera, in cui i produttori torinesi di maggiori dimensioni riescono a consolidare posizioni di prestigio in un mercato internazionale stranamente concorrenziale.

Per quanto riguarda le capacità di innovazione, possiamo osservare due modalità prevalenti: da un lato, si ha l'*innovazione organizzativa*, che si realizza mediante l'interazione con centri di ricerca, Università, Politecnico, poli tecnologici. Questo tipo di relazioni riguarda, tuttavia, soltanto un numero ristretto di imprese *leader*, appartenenti in particolare al SLCV della Veicolistica, in cui il principale strumento del processo innovativo è dato dal coinvolgimento dei primi fornitori nella coprogettazione; dall'altro lato, soprattutto nelle piccole e medie imprese, l'innovazione avviene in maniera più *informale*, interamente gestita all'interno sulla base di un'esperienza decennale e di una adeguata conoscenza del proprio mercato.

Per quanto riguarda le politiche relative alla commercializzazione e all'innovazione, l'elemento fondamentale è la *specializzazione* delle politiche medesime.

Nel caso della commercializzazione, politiche generiche sarebbero destinate a fallire per le caratteristiche stesse della manifattura torinese: per la maggior parte, infatti, si tratta di imprese operanti in mercati ristretti ed estremamente specialistici, dei quali l'impresa stessa già possiede la miglior conoscenza disponibile. Ne consegue che né queste imprese estremamente specializzate potrebbero trarre giovamento da politiche generiche, né un organismo pubblico potrebbe acquisire le competenze necessarie per giovare a queste imprese.

Il sostegno alla commercializzazione, pertanto, dovrebbe orientarsi in due direzioni specifiche.

a. Si tratta, anzitutto, di sostenere l'internazionalizzazione di quelle imprese che già possiedono una propria specifica identità produttiva (un prodotto di eccellenza), ma che appaiono incapaci di affermarsi sui mercati internazionali. E' il caso dei produttori di componenti automobilistici, per i quali l'internazionalizzazione non dipende quasi mai da strategie e capacità interne all'impresa, ma dalla intermediazione di una terza parte (vedi le esportazioni rivolte a impianti Fiat localizzati all'estero, oppure derivanti dalla appartenenza del fornitore a gruppi multinazionali). Trovare una terza via alla internazionalizzazione costituisce una necessità, nel momento in cui le strategie della Fiat sembrano essere sempre meno legate al sistema manifatturiero torinese e in cui i comportamenti delle multinazionali localizzate nel sistema locale rispondono ad altre logiche, differenti da quelle dello sviluppo locale.

b. In secondo luogo, si tratta di sostenere l'*humus* di lavorazioni meccaniche ed elettroniche che costituiscono la maggiore ricchezza del sistema manifatturiero torinese. Una prima misura dovrebbe essere l'*acquisizione di commesse internazionali di sub-fornitura*. Attualmente, la maggiore difficoltà è data dall'impossibilità per piccole medie imprese della subfornitura di accedere a commesse estere: innanzitutto, queste imprese non possono sostenere l'onere di un ufficio commerciale, né possono offrire agli eventuali clienti garanzie sufficienti. Il ruolo di un organismo per la commercializzazione

dovrebbe essere quello di ricercare commesse internazionali e di presentarsi come garante per la rete di piccole e medie imprese che sarebbero coinvolte nella produzione. Una seconda misura è rappresentata dai *servizi di assistenza allo sviluppo del prodotto*. Si tratta della parte più innovativa della politica di sostegno alla commercializzazione, orientata a facilitare la diversificazione della produzione torinese e, pertanto, la nascita di nuove nicchie internazionalmente competitive. Praticamente, si tratterebbe di identificare progetti e nuove linee di prodotto meritevoli di essere sviluppate (in questa fase, la collaborazione con i *designer* industriali è fondamentale), di valutarne la fattibilità e la commerciabilità, di selezionare (ancora una volta nell'humus industriale torinese) gli attori più idonei a realizzare la produzione. Il problema è quello di ampliare la gamma di prodotti competitivi del sistema locale torinese, sviluppando nel contempo le capacità imprenditoriali delle piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda l'innovazione, la situazione è quanto mai delicata. Da un lato, l'innovazione ha il compito di *adeguare* i processi industriali e i prodotti torinesi alle grandi evoluzioni del mercato internazionale. Dall'altro lato, si tratta di *radicare* il cambiamento e l'evoluzione della manifattura torinese nel suo passato, nelle conoscenze accumulate nel corso di una storia secolare.

L'armonizzazione di questi due fini prefigura due possibili direzioni.

a. La *ricerca sui materiali*. Sebbene nel sistema torinese si conservi la capacità di lavorare qualsiasi materiale (dagli acciai speciali alle plastiche dell'ultima generazione), l'innovazione in questi materiali non nasce quasi mai all'interno del sistema: si tratta di una capacità ad adattarsi all'innovazione, piuttosto che a generarla. Le politiche di sostegno dovrebbero orientarsi in due direzioni: per prima cosa, si dovrebbe favorire l'*accesso* da parte delle piccole e medie imprese alla conoscenza esistente, attingendo a osservatori internazionali sulle tecnologie, banche dati, fiere; in secondo luogo, si tratterebbe di favorire la *ricerca locale sui materiali alternativi*. In entrambi i casi, l'applicazione dei risultati della ricerca alla produzione dovrebbe essere il più possibile immediata, continuativa e diffusa: non va dimenticato, infatti, che le capacità manifatturiere proprie del sistema locale, il 'saper fare' torinese, sono il frutto di un'antica e strettissima collaborazione tra lo studio di progettazione e l'officina.

b. L'*innovazione elettronica*. Il problema dell'elettronica è strettamente connesso alla crisi della Olivetti e alla dialettica fra Torino e Ivrea. Si tratta, anzitutto, di contenere le competenze e le capacità 'liberate', se non messe in fuga, dalla crisi dell'Olivetti. In secondo luogo, più praticamente, è urgente un preciso sistema di incentivi per la ricerca elettronica e informatica. Per ragioni legate all'evoluzione dei mercati internazionali, questa non potrà orientarsi verso la ricerca di base, né verso la componentistica elettronica, dove la posizione dei grandi competitori internazionali sembra ormai inattaccabile, ma indirizzarsi verso uno o più campi della ricerca applicata in cui le condizioni di milieu prefigurano possibilità di successo.

4 Note a margine: Torino tra fordismo e post-fordismo. Lo sviluppo locale nell'economia internazionalizzata

4.1 Premessa

I cambiamenti che hanno caratterizzato l'economia e la società torinese negli ultimi venti anni possono essere interpretati sotto molteplici punti di vista: deindustrializzazione, post-industrialismo, declino demografico, post-Fordismo.

Tutti questi concetti valgono ad esprimere la situazione di radicale incertezza tanto degli studiosi quanto dei politici, degli attori, cioè, che dovrebbero descrivere, comprendere e governare i processi che stanno trasformando la società torinese. Questi termini, così rigorosamente definiti in negativo da suffissi privativi (de-, post-), rendono perfettamente la percezione di quanti – lavoratori, disoccupati, studiosi, amministratori – osservano Torino: abbandono di una condizione di certezze (produttive, sociali, politiche, finanziarie) che sembrano essersi sgretolate di fronte alle mutate strategie localizzative della maggiore impresa torinese, transizione dall'esito incerto verso assetti instabili e nuovi rischi: disoccupazione e lavoro precario, immigrazione clandestina e razzismo.

Spesso le soluzioni proposte oscillano tra due estremi inconciliabili:

da un lato, viene spesso sostenuto il mantenimento artificiale degli equilibri tradizionali propri della manifattura torinese. La recente vicenda degli aiuti al settore auto è, a questo titolo, esemplare: sebbene costituiscano un rimedio temporaneo e, per certi aspetti, abbiano addirittura ostacolato il processo di rinnovamento della manifattura torinese, i contributi per la rottamazione sono spesso stati salutati come la panacea che avrebbe ripristinato gli equilibri originari;

dall'altro lato, si è sovente auspicata la recisione dei rapporti con la forte tradizione manifatturiera torinese, in favore di un'improbabile terziarizzazione dell'economia locale e specializzazione in fantomatici "servizi avanzati". E' il caso del vigente Piano Regolatore Generale che non prevede più la presenza di attività manifatturiera all'interno del Comune di Torino: proprio quest'irrealistico tentativo di mutare radicalmente la struttura sociale, produttiva e urbanistica della città è all'origine della decisione dell'attuale amministrazione comunale di porre mano ad alcune fondamentali varianti di piano.

Ciò che ha ispirato la redazione di questa sezione è una lettura delle trasformazioni torinesi alla luce del dibattito sulla transizione dei sistemi produttivi fordisti verso un'organizzazione sociale e produttiva che viene comunemente indicata come post-fordismo. Tuttavia, se il vantaggio di questa prospettiva è proprio quello di concentrare l'attenzione sulle dinamiche e trasformazioni della manifattura, a ben vedere, la dialettica Fordismo versus post-fordismo non appare del tutto soddisfacente, innanzi tutto perché il post-fordismo viene definito in negativo, come mero venir meno delle caratteristiche dell'epoca precedente.

4.2 Fordismo e post-fordismo

In realtà, il concetto di fordismo è *meno univoco* di quanto si potrebbe supporre. Una volta perso il suo carattere totalizzante, la sfida è, appunto, valutare quanto questo concetto possa coniugare un'interpretazione universale dell'organizzazione produttiva con la comprensione delle *specificità locali* di ogni fordismo, essenziali per comprendere le possibili evoluzioni dei diversi sistemi manifatturieri.

E' noto che i due concetti più diffusamente utilizzati per cogliere i caratteri del fordismo e della stessa transizione in corso sono quelli di regime di accumulazione e modo di regolazione. Il primo

indica l'insieme delle relazioni produttive e commerciali che consentono la continua produttività del capitale investito. Per modo di regolazione si vuole invece indicare l'insieme delle relazioni sociali e politiche che consentono la sostenibilità sociale di uno specifico modo di regolazione, evitando gli eccessi delle crisi sociali.

Nel caso del fordismo, il regime di accumulazione è dato da una serie di peculiarità:

divisione del ciclo di produzione in lavorazioni elementari e ripetitive;
verticalizzazione di queste lavorazioni in una gerarchia rigida e la loro concentrazione in un unico luogo di lavoro
standardizzazione dei prodotti per uno o pochi mercati di massa.

Il modo di regolazione è costituito dall'organizzazione dello stato sociale (*welfare state*) che, garantendo il soddisfacimento dei bisogni essenziali, storna le minacce di conflitto sociale dal regime di accumulazione fordista. In questo contesto, il passaggio al post-fordismo è interpretato come un radicale cambiamento nelle relazioni produttive (regime di accumulazione) che rende inadeguate le relazioni sociali e politiche esistenti (modo di regolazione).

Accettando una visione semplificata del dibattito sviluppatosi negli ultimi quindici anni, è possibile sostenere che l'affermazione di un nuovo regime di accumulazione è generalmente identificato nelle seguenti fenomenologie:

formazione di reti transnazionali di imprese e conseguente radicamento dei nodi;
crescita spettacolare dei flussi finanziari internazionali;
tendenziale specializzazione delle economie nazionali e regionali
maggior ruolo delle piccole e medie imprese (PMI) nella produzione e nell'innovazione;
specializzazione di queste PMI in particolari segmenti del ciclo di produzione;
diversificazione dei prodotti per soddisfare mercati sempre più personalizzati, o addirittura nicchie di mercato.

Analogamente viene spesso sostenuto che anche il modo di regolazione deve adattarsi al nuovo regime di accumulazione: questa trasformazione è correntemente interpretata come un abbandono delle istituzioni proprie del *welfare state*, per abbracciare la concezione di uno Stato "snello" che, in qualche maniera, istituzionalizza la riduzione delle protezioni sociali ed economiche per fare della flessibilità il principio organizzativo dell'intera società.

4.3 Radicamento e reti sociali

Il limite principale di questa interpretazione della dialettica fordismo/post-fordismo è la sua visione sottosocializzata del mondo economico e produttivo. Infatti, le relazioni sociali e politiche sono intese come funzionali al mantenimento di relazioni produttive che sono definite, a priori, dall'evoluzione propria del capitalismo, senza tenere sufficientemente conto delle peculiarità delle società e dei luoghi che esprimono tale organizzazione produttiva.

L'ipotesi che ha implicitamente attraversato queste pagine è che il successo di un sistema manifatturiero è fortemente dipendente da un fitto intreccio di relazioni, commerciali e personali, nelle quali la co-localizzazione sul medesimo territorio svolge un ruolo fondamentale per sfruttarne appieno le potenzialità.

Queste *relazioni fortemente locali*, comunque le si chiami (economie esterne, fattori discreti di localizzazione ecc.), comprendono tutti i campi della vita sociale, economica e politica: relazioni di

fornitura, rapporti produttore-utilizzatore, formazione della forza-lavoro, rapporti con le istituzioni, continuità con la tradizione manifatturiera, ruolo delle conoscenze personali.

Il processo attraverso cui le relazioni locali si trasformano in conoscenze e informazioni è fondamentalmente quello dell'*apprendimento*: esse danno infatti origine a routines e interdipendenze le quali consentono ai diversi attori localizzati nel medesimo territorio di imparare a organizzare le proprie risorse e le proprie strategie in maniera tale da essere competitivi sui mercati internazionali.

E' per questo motivo che è risultato centrale il concetto di *sistema locale manifatturiero*. Infatti: il termine *sistema* fa riferimento alla centralità delle relazioni, formali e informali, che connettono le diverse componenti superando le tradizionali dicotomie tra economico e sociale; il riferimento al *locale* specifica che queste relazioni assumono un particolare significato in quanto profondamente radicate nei luoghi; la specificazione *manifatturiero* indica la prospettiva da cui si è inteso osservare un sistema locale, il Torinese in particolare.

Questo schema di lettura non è ovviamente meccanicistico, nel senso che:
non tutte le relazioni sono attive in ogni tempo e in ogni luogo;
non tutte si riflettono positivamente sull'organizzazione produttiva (esistono ovviamente relazioni locali che inibiscono la competitività delle imprese);
la trasformazione di tali relazioni in conoscenza e informazione può non essere automatica e, pertanto, richiedere l'intervento di istituzioni idonee;
la riproduzione e la trasformazione delle relazioni utili non è, anch'essa, un fatto meccanicistico: effetti di circolo virtuoso tra relazioni produttive e relazioni sociali non sono rari, ma, allo stesso tempo, non garantiscono la prosperità del sistema locale.

In questo senso, l'obiettivo è quello di interpretare il sistema manifatturiero torinese alla luce delle relazioni locali che vengono trasformate in *vantaggio competitivo*, così come di quelle che inibiscono il funzionamento della struttura produttiva. Ne consegue che il riferimento alla dialettica fordismo/post-fordismo deve essere riletto alla luce di questa prospettiva sul *radicamento* locale dei rapporti produttivi e sociali.

4.4 La transizione torinese

Sebbene il sistema manifatturiero torinese sia spesso stato descritto come il principale esempio di fordismo in Europa, esso ha da sempre posseduto alcune peculiarità che possono essere utilizzate per spiegarne l'evoluzione.

Coerentemente con i presupposti su esposti, è necessario incentrare l'attenzione su alcune particolari relazioni locali proprie del sistema fordista torinese che costituiscono la chiave di volta per spiegare le trasformazioni più recenti. In particolare tre tipi di relazioni locali sono rilevanti a questo fine:

la presenza di tutti i *leader* mondiali nel *car design*: tutti i principali *car designer* sono sorti a Torino, dove tuttora mantengono la loro localizzazione e da cui intessono duraturi rapporti di collaborazione con molti produttori automobilistici;
l'importante presenza di piccole e medie imprese: sin dagli anni sessanta Torino è stato il sistema manifatturiero fordista con la più alta percentuale di PMI;
il radicamento delle lavorazioni meccaniche: sebbene la Fiat abbia conquistato rapidamente una

posizione di monopolio, prima locale poi nazionale, le origini della specializzazione automobilistica torinese ci riconducono a un ben diverso panorama manifatturiero, caratterizzato da un miriade di produttori “artigianali” dalle sorprendenti abilità.

Queste caratteristiche paiono fortemente coerenti con la prospettiva sul radicamento e la competitività: innanzi tutto implicano una maggiore “intensità relazionale” di quanto i tradizionali rapporti funzionali consentano; in secondo luogo, sembrano particolarmente legate agli aspetti più *creativi* del processo industriale o, comunque, coinvolgono particolari competenze e processi di apprendimento.

Queste relazioni locali assumono tuttavia significati diversi in contesti diversi e, pertanto, nell’esperienza torinese il rapporto tra queste relazioni e la competitività manifatturiera risentono dei caratteri generali dell’organizzazione fordista. In altri termini, queste caratteristiche rappresentano una peculiarità della manifattura torinese rispetto ai caratteri generali del fordismo, ma al tempo stesso la loro portata e interpretazione risente fortemente del contesto fordista in cui queste relazioni sono, nonostante tutto, radicate.

a. Anzitutto, la presenza dei *designer* è stata a lungo integrata nella struttura verticale fordista (i rapporti tra *designer* e produttori di componenti erano esclusivamente indiretti e mediati da Fiat), con la conseguenza che un alto potenziale di competenze non si diffondeva sul territorio, ma restava imbrigliato nella gerarchia.

b. Analogamente, la formazione di piccole e medie imprese rispondeva alle esigenze della Fiat di esternalizzare parti della produzione per ridurre i costi e l’incertezza, piuttosto che alla presenza di uno spiccato spirito imprenditoriale: il meccanismo di formazione delle PMI consisteva nell’incentivare operai specializzati a diventare fornitori esterni (soprattutto contoterzisti), garantendo loro assistenza tecnica, commerciale e finanziaria. La conseguenza principale è, appunto, la formazione di un “sottobosco” di PMI dalle competenze tecniche notevoli, ma totalmente dipendenti dal rapporto di fornitura con il produttore finale o con i primi fornitori di componenti. Pertanto, l’insieme delle relazioni locali non ha quasi mai avuto le caratteristiche di cooperazione e innovatività che la presenza di PMI indurrebbe a ricercare.

c. Infine, la diffusione di competenze meccaniche sul territorio metropolitano è stata principalmente usata dalle PMI per adattarsi alle successive richieste dei clienti e per rendere la propria dipendenza più “elastica”: il potenziale di queste relazioni locali in termini di conoscenze e processi di apprendimento non è mai stato pienamente utilizzato per l’innovazione e la diversificazione della specializzazione torinese.

D’altra parte, si è deciso di concentrare l’attenzione proprio su queste tre famiglie di relazioni perché nella loro trasformazione hanno rappresentato, in un certo senso, il volano di un’evoluzione complessiva del sistema manifatturiero, *alterando profondamente il contesto fordista*. In particolare:

i *car designer* sono stati coinvolti dalla Fiat stessa in iniziative di co-progettazione con i principali fornitori e subfornitori di componenti: la creazione di rapporti diretti tra *designer* e “componentisti” ha spezzato l’integrazione verticale del sistema fordista e ha rinforzato relazioni locali creative che sono oggi centrali per il vantaggio competitivo di molte imprese localizzate nel Torinese;

la selezione dei fornitori, operata a tutti i livelli del ciclo di produzione, ha mutato radicalmente le relazioni locali legate alla presenza di PMI: le imprese prescelte hanno dovuto impegnare una parte sempre più consistente delle proprie risorse in ricerca e innovazione; le imprese più deboli hanno cessato la propria attività o sono rimaste nella posizione di subfornitori dipendenti da uno o pochi clienti; altre imprese hanno cercato di diversificare la propria produzione o di specializzarsi in

particolari lavorazioni;

questi importanti cambiamenti hanno fatto sì che la tradizione meccanica potesse creativamente combinarsi con nuovi tipi di relazioni locali: si pensi allo stampaggio a caldo nel Canavese, dove forme di coordinamento e collaborazione tra PMI permette di supplire alle difficoltà di una lavorazione minacciata dal progresso tecnologico; si pensi, pure, alla crescita sorprendente dei produttori torinesi di macchine utensili, la cui origine riposa probabilmente nella capacità diffusa in molte officine meccaniche di costruire e modificare le macchine utensili necessarie per le proprie lavorazioni.

Riassumendo il ragionamento sin qui svolto, non vi sono dubbi che all'origine delle trasformazioni avvenute nelle relazioni locali tra imprese si collochi l'adeguamento del sistema manifatturiero torinese alle *trasformazioni globali del capitalismo* (segnatamente il passaggio dalla produzione fordista di massa alla specializzazione flessibile).

Ciò che qui interessa sottolineare è che la trasformazione nelle relazioni locali costituisce la peculiarità territoriale delle trasformazioni globali, di cui non è una mera conseguenza. Nuovi sensi, nuove opportunità e nuove minacce si affacciano dall'evoluzione delle relazioni locali, ma, per interpretarle e guidarle, occorre introdurre una nuova prospettiva.

4.5 Relazioni locali e sviluppo locale

Il concetto fondamentale è quello di *luogo*, inteso come *ispessimento di relazioni sociali e individuali che si mantengono nel tempo*. In altri termini il luogo non è semplicemente la localizzazione di relazioni generali che si definiscono ad altra scala (nazione, globo), ma possiede una propria identità e tradizione, fatta da relazioni sociali, politiche ed economiche *specifiche* e storicamente formatesi.

Nel caso di Torino, si tratta pertanto di identificare quelle relazioni che costituiscono l'identità locale, interpretarne i cambiamenti, valutarne le potenzialità e i rischi. I tre gruppi di relazioni identificate nel paragrafo precedente costituiscono un'importante cartina di tornasole per comprendere l'evoluzione del sistema manifatturiero torinese.

E' dunque possibile evincere come il nucleo centrale di tali relazioni locali è quello facente capo alla presenza del *car design*. La localizzazione torinese di questa importante attività e, soprattutto, la sua progressiva liberazione dalla gerarchia fordista hanno già avuto conseguenze fondamentali

per l'evoluzione dell'intero sistema: la più importante è senza dubbio l'intensificarsi delle relazioni con l'apparato produttivo, con la diffusione di conoscenze fondamentali per l'innovazione e la competitività.

Tuttavia le *potenzialità* di questa transazione sembrano ancora maggiori. Innanzi tutto, la presenza dei *car designer* inserisce Torino in una rete di relazioni internazionali con i principali produttori di autoveicoli: la sovrapposizione di queste relazioni internazionali con le relazioni locali tra *designer* e componentisti potrebbe forse tradursi in un rafforzamento delle relazioni internazionali degli stessi produttori di componenti.

D'altra parte, il *car design* è stato "l'incubatore" dell'*industrial design* torinese che si colloca anch'esso ai vertici nazionali. Tuttavia, le relazioni dell'*industrial design* con i produttori locali sono incredibilmente deboli: il rinforzamento di queste relazioni locali potrebbe essere un importante motore per la diversificazione della manifattura torinese.

Decisamente più ambigue le relazioni all'interno del "sottobosco" di PMI: la stabilizzazione delle quote di fornitura per Fiat, l'acquisizione di molti primi fornitori da parte di multinazionali e la specializzazione in mercati di nicchia di molte imprese escluse dalla subfornitura hanno sortito l'effetto di stemperare la concorrenza e il conflitto tra imprese, tuttavia senza che emergessero forti fenomeni di cooperazione. I rapporti informali tra imprese consistono soprattutto in conoscenza del tipo *know-who*, fondamentale per lo stabilirsi di quei rapporti di fornitura che costituiscono tuttora uno dei principali vantaggi competitivi del sistema torinese.

D'altra parte, se nelle lavorazioni meccaniche tradizionali (veicolistica e macchine utensili) si assiste a una profonda mutazione delle relazioni fordiste, nei settori di nicchia emersi negli ultimi anni (come la produzione di penne a sfera e di sistemi anti-intrusione) prevale una forte gerarchizzazione verticale, in cui i produttori finali non hanno rapporti di alcun genere con i concorrenti e gestiscono, ciascuno per conto proprio, una rete di subfornitori e conto-terzisti che raramente vengono coinvolti nel *design* e nella progettazione del prodotto e dei processi.

Per quanto riguarda le relazioni tra competenze tradizionali e competitività la situazione è quanto mai delicata: se da un lato l'importanza di alcune professionalità resta il fulcro della competitività delle imprese torinesi, dall'altro lato la carenza di queste figure nel mercato del lavoro, recentemente riprese dai mass media, è un significativo indicatore di quanto la riproduzione di determinate relazioni e competenze sia difficile in un contesto di crescente automazione.

4.6 Conclusioni

E' infine utile richiamare ancora una volta l'attenzione sull'importanza delle relazioni locali per comprendere e interpretare le evoluzioni del sistema, in particolare della sua dimensione produttiva. Queste specificità locali assumono valenze e interpretazioni differenti a seconda dei contesti più ampi in cui vengono lette (fordismo, post-fordismo ecc.) ma rimangono, in ultima analisi, la chiave delle trasformazioni globali.

Soprattutto, le relazioni locali restano il principale campo di intervento per le politiche locali che, in questo contesto, svolgono un ruolo estremamente delicato. Infatti, come abbiamo visto, queste relazioni locali non sono definite una volta per tutte e immutabili: possono rafforzarsi o estinguersi, possono stimolare o inibire lo sviluppo locale. Le istituzioni locali si trovano così nella situazione di dover/poter intervenire in processi che sono largamente dipendenti dalla tradizione e dalla storie delle relazioni locali, in meccanismi complessi dove ogni componente è legato a ogni altro e le retroazioni di qualsiasi politica sono difficilmente prevedibili a priori.

Questa condizione muta radicalmente il ruolo e la natura delle politiche locali: non si tratta più soltanto di dotare il territorio di infrastrutture fisiche, ma di interpretare, selezionare e potenziare le relazioni locali che sembrano in grado di influenzare maggiormente l'evoluzione del sistema locale.

LA FINANZA A TORINO

Sintesi

Dopo il settore manifatturiero, l'innovazione tecnologica e organizzativa, con l'aiuto delle liberalizzazioni, hanno incominciato a trasformare la finanza. I processi di concentrazione delle imprese e di ricomposizione dell'offerta, con il superamento delle tradizionali divisioni settoriali e dei vecchi modelli di localizzazione delle attività non si verificano solo nel nostro paese, ma in tutto il mondo.

Il modello localizzativo italiano delle imprese finanziarie presenta ancora una elevata dispersione territoriale. Ma il settore sta progressivamente convergendo verso un modello più moderno, che concentra le funzioni a più elevato contenuto specialistico e richiedenti la co-localizzazione di un'ampia gamma di operatori con competenze di punta in una vera "capitale finanziaria", come Londra in Europa e con le dovute proporzioni Milano in Italia. L'offerta di servizi finanziari a Torino appare adeguata a sostenere i processi di sviluppo dell'economia reale ed essa è pure particolarmente vivace con riferimento all'innovazione finanziaria rivolta alle piccole e medie imprese. Il limite è che poche imprese utilizzano le risorse e gli strumenti innovativi che potenzialmente potrebbero essere impiegate da molte. Torino potrebbe essere la capitale della finanza innovativa per la PMI, ma purtroppo non lo è, pur vantando casi singoli ed esemplari che testimoniano la capacità di fornire i servizi più avanzati.

Torino non è una capitale finanziaria anche in altri campi. Non lo è nel settore assicurativo, nel quale pure la città può vantarsi di ospitare i «quartieri generali» di *leader* nazionali di settore, nonché di sedi nazionali di grandi imprese estere. La ragione risiede nella carenza di un terziario avanzato di servizi di alto livello al settore finanziario. La carenza di offerta formativa specializzata, a tutti i livelli, rappresenta un esempio: essa può però solo parzialmente essere attribuita a responsabilità dell'offerta, poiché la domanda locale negli anni non ha mai manifestato un interesse e una vivacità sufficiente a stimolare la prima.

Se è difficile immaginare una Torino capace di attrarre e polarizzare nuovi *headquarter* bancari, le prospettive sono affatto diverse e migliori nel settore assicurativo. Nel settore assicurativo, caratterizzato da una minore interazione con professionalità contigue, una recente proposta di Parco Assicurativo rappresenta un ambizioso tentativo di fare leva sui punti di forza locali onde costituire una dotazione fattoriale interessante per insediamenti nel campo delle assicurazioni, particolarmente nei nuovi segmenti di attività (Teleassicurazioni).

Sono altresì potenzialmente positive le prospettive di localizzazione delle nuove attività di banca telefonica e assicurazione diretta a contenuto medio-alto di risorse umane, che risultano dall'adozione da parte del settore finanziario delle nuove tecnologie informatiche e delle comunicazioni. Si tratta di attività che si stima avranno un elevato tasso di crescita nei prossimi 5-10 anni e risulteranno quantitativamente significative, anche sotto il profilo dell'assorbimento occupazionale.

Una strategia di promozione territoriale rivolta all'attrazione di *call center* bancari e assicurativi potrebbe contare su una interessante dotazione locale di partenza (aree a costo ragionevole, città cablate, risorse umane specializzate nell'ITC): ne nascerebbe una nuova specializzazione locale, che potrebbe altresì agire da attrattore per attività economiche non finanziarie, impieganti le medesime tecnologie. Il potenziamento dell'offerta formativa orientata al settore finanziario e la disponibilità di localizzazioni adeguate, immediatamente disponibili, semi-infrastrutturate, appaiono come condizioni importanti per innestare la promozione di *call center* finanziari sia nei confronti degli operatori locali sia nei confronti di quelli esterni.

In definitiva, a un potenziale di crescita economica piuttosto elevato, si è contrapposto fino ad oggi a Torino una certa difficoltà nel mettere insieme gli ingredienti dello sviluppo, fare dialogare in rete le risorse, proporsi all'esterno con un'offerta competitiva e collettiva di tutti i protagonisti dello sviluppo (territoriale, produttivo, occupazionale, finanziario). Nel settore finanziario ciò è emblematico: le risorse per lo sviluppo non mancano. Occorre metterle in gioco e il "piano strategico" potrebbe costituire l'elemento catalizzatore, che è fino a oggi purtroppo mancato.

1 L'industria dei servizi finanziari: un breve inquadramento dei principali trend di sviluppo

I servizi finanziari rivestono un peso elevato e crescente nel ramo dei servizi delle economie industrializzate. In Europa rappresentano il 3,1 per cento dell'occupazione e contribuiscono al valore aggiunto per oltre il 5 per cento del totale; per confronto, il contributo occupazionale del maggiore settore manifatturiero (quello automobilistico) è pari a un terzo di quello della finanza (dati Eurostat 1994).

A partire dalla metà degli anni '80, l'industria dei servizi finanziari ha subito radicali cambiamenti che hanno coinvolto i prodotti, la struttura dei mercati, i meccanismi di produzione e di distribuzione dei servizi finanziari. Le forze dominanti del cambiamento sono state (e sono) la domanda, l'evoluzione delle regole del gioco e l'innovazione tecnologica.

1.1 I cambiamenti della domanda

Dal lato della domanda, nono mutati i bisogni espressi dalle imprese multinazionali, protagoniste della globalizzazione, oltre a quelli delle famiglie; infine, più di recente, si sono innovati i bisogni delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche.

Le imprese a carattere globale hanno espresso una forte domanda di innovazione finanziaria, aumentando le esigenze di copertura di fabbisogni finanziari più complessi (per durata, divisa, tasso) e tendendo le stesse imprese a gestire in modo integrato i rischi finanziari aziendali - di cambio, di tasso, di controparte.

Il maggiore fattore di cambiamento della domanda delle famiglie risiede nella crisi dei sistemi pensionistici, penalizzati dai deludenti andamenti demografici. Ne è scaturito, in tutta Europa, un forte sviluppo del settore del risparmio gestito, investito con un'ottica di medio e lungo termine, e spesso con connotazioni miste finanziarie-previdenziali (assicurazioni caso vita e fondi pensione). In Italia, questo sviluppo è appena agli esordi.

Anche la domanda finanziaria dei Governi è cambiata molto negli ultimi dieci anni. Prima, l'esigenza di copertura dei considerevoli disavanzi ha creato, in Europa, un mercato delle obbligazioni pubbliche di primario livello. In seguito, le politiche di risanamento, frutto anche degli accordi di Maastricht, hanno comportato, dal punto di vista della domanda finanziaria, la sostituzione di "quantità con qualità". Gli ingenti debiti pubblici hanno infatti suggerito agli Stati l'adozione di tecniche di gestione simili, per sofisticazione, a quelle delle grandi imprese multinazionali; inoltre, l'era delle privatizzazioni ha trasformato i Governi - e perfino le Autorità locali - in clienti delle *Merchant Bank*, assunte in funzione di *advisor* di processi di collocamento pubblico e privato delle società ex-pubbliche.

La politica del risanamento, obbligando alla parsimonia nella spesa pubblica, continuerà a generare la pressione del settore pubblico, centrale e locale, nei confronti della sperimentazione e utilizzo degli strumenti della finanza privata o di nuovi strumenti *ad hoc*. Si pensi al fatto che, d'ora in avanti, sarà difficile vedere nascere ambiziose infrastrutture pubbliche senza il concorso del finanziamento privato e del finanziamento di progetto (*project finance*).

1.2 Sono cambiate anche le "regole del gioco"

L'evoluzione delle "regole del gioco" è stata importante in un settore da sempre assai regolamentato, e con regole molto diverse nei diversi segmenti finanziari. In questo ambito si segnalano la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale e la progressiva rimozione delle barriere interne, geografiche e intra-settoriali. Di particolare rilevanza europea il completamento del mercato unico dei servizi finanziari, che, rimuovendo le precedenti restrizioni nazionali, ha creato l'opportunità per gli intermediari finanziari di competere in mercati esteri un tempo inaccessibili. Ancora più importante l'effetto del prossimo passaggio alla moneta unica, che darà anche origine ad un unico imponente mercato del debito pubblico e privato a pronti e a termine.

1.3 L'ITC come uno dei motori del cambiamento

L'innovazione tecnologica, accompagnata dall'evoluzione del sistema dei pagamenti ha abbassato i costi delle transazioni e i costi di accesso al mercato, rendendo possibili nuovi modelli organizzativi della produzione e di distribuzione dei servizi, nonché l'ingresso di nuovi operatori. In pochi anni sono scomparse le Borse valori come luoghi fisici di contrattazione e come centri di aggregazione delle principali funzioni finanziarie in alcune aree urbane privilegiate.

L'impatto dell'innovazione tecnologica è particolarmente rilevante anche sull'evoluzione dei canali di distribuzione. La tradizionale struttura di vendita tramite sportelli bancari, agenzie assicurative, reti di promotori finanziari, viene progressivamente affiancata da servizi remoti resi possibili dall'evoluzione nelle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni. La vendita di servizi finanziari per via telefonica o attraverso Internet è ormai un fenomeno diffuso negli Stati Uniti, dove il 35 per cento delle transazioni di borsa passa verso gli *Internet discount broker*. Nel Regno Unito, un terzo delle polizze auto è venduto per via telefonica, con un abbattimento del 30-40 per cento dei costi e fino al 90 per cento dei tempi di gestione delle pratiche.

1.4 La nuova domanda, le nuove regole e l'ITC genera innovazione distributiva, organizzativa, di prodotto, localizzativa

L'effetto combinato delle forze anzi descritte ha sconvolto il quadro dei fornitori di servizi, dei prodotti offerti, dei canali distributivi, dell'organizzazione e localizzazione dei fornitori di servizi finanziari.

1.5. La ricomposizione del settore per tipi di operatori

Superati i rigidi vincoli regolamentari che avevano mantenuto il settore suddiviso in compartimenti stagni, a partire dal Big Bang della Borsa di Londra del 1986 si è verificata una serie di ondate di acquisizioni, fusioni e altre alleanze finanziarie. La ricomposizione del mercato finanziario ha visto sfocarsi la tradizionale divisione tra banche commerciali, banche di investimento, banche all'ingrosso e al dettaglio, compagnie di assicurazione, broker e gestori patrimoniali. L'attuale situazione, probabilmente non ancora stabile, ha visto emergere grandi gruppi universali internazionali, sempre più grandi e complessi, operanti in tutto lo spettro delle attività finanziarie, a cui si affiancano nuovi operatori di nicchia, figli dell'innovazione tecnologica, come i *discount broker* che si stanno moltiplicando su Internet, nati per soddisfare esigenze specifiche, individuate in particolari segmenti di clientela. Ci avviamo, probabilmente, verso un settore polarizzato ai limiti estremi delle classi dimensionali (grandi e micro imprese), mentre sembra presentarsi un difficile futuro per le banche di media dimensione.

In questo ambito è diventato anche più difficile definire che cosa si intende per "banca" poiché le barriere tra differenti tipi di istituzioni finanziarie vengono superate e alcune delle tradizionali funzioni bancarie sono svolte anche da istituzioni non bancarie, quali ad esempio le società emittenti di carte di credito.

1.6 Il cambiamento dei prodotti

Dal lato dei prodotti finanziari, oltre alla crescita degli "strumenti derivati" per la gestione del rischio, diventati peraltro sempre più esotici e difficili da controllare, e che comportano tecniche di controllo della finanza interna delle banche sempre più evolute, tempestive e affidabili, si sta assistendo ad altri fenomeni di cambiamento quali:

- la progressiva disintermediazione del passivo e dell'attivo bancari, con strumenti quali la

cartolarizzazione dei crediti;

- lo sviluppo di prodotti aventi un contenuto misto assicurativo-finanziario;
- alla nascita di nuovi strumenti e mercati di nicchia; valga qui, come unico esempio, quello dei contratti futures sul vino o sugli agrumi, a sostegno di produzioni agricole particolarmente importanti in determinate zone d'Europa.

1.7 La nuova distribuzione sul territorio dell'attività finanziaria

Ma è sul modo di organizzazione spaziale dell'attività che l'impatto delle forze descritte è maggiormente significativo ed è dal cambiamento dei modelli localizzativi che si ottengono le indicazioni più importanti sulle prospettive di attrazione a Torino di attività economiche in campo finanziario. L'organizzazione spaziale delle imprese finanziarie distingue:

Le attività centralizzate e localizzate nelle capitali finanziarie,

Le attività centralizzate e localizzate al di fuori dei centri finanziari,

Le attività distribuite sul territorio. (The Economist, *Survey of Financial Centres*, 9/5/1998).

1.8 Nelle capitali finanziarie

Si tratta di attività sofisticate sotto il profilo dell'interazione tra operatori diversi, a loro volta concentrati geograficamente nei centri finanziari –imprese, banchieri e avvocati d'affari nel caso delle fusioni e acquisizioni; un elevato numero di banche nel caso dell'organizzazione di sindacati di collocamento e sottoscrizione -, o sotto quello dell'innovazione- strumenti derivati esotici per la gestione del rischio. Rientrano in questo ambito anche attività ad alto contenuto di valore aggiunto come la pianificazione strategica, la gestione progetti, lo sviluppo dei prodotti e attività rischiose come le attività di negoziazione per conto proprio, per cui è considerato opportuno un controllo diretto da parte dei vertici delle istituzioni.

1.9 Lontano dalle capitali finanziarie

Vengono al pari centralizzate, ma localizzate in zone caratterizzate da un minore costo di insediamento e da una dotazione fattoriale corrispondente ai bisogni ed economicamente conveniente, le attività caratterizzate da elevate economie di scala, che non richiedono né competenze specialistiche "rare", né un elevato livello di interazione fisica con altri operatori concentrati nei centri finanziari o con il cliente finale. In questo gruppo di attività si trovano oltre alle tradizionali attività amministrative di *back office*, i nuovi e moderni call center, centrali operative di servizi remoti al dettaglio, quali il *phone banking* e l'assicurazione diretta e personalizzata.

1.10 Sul territorio, vicino ai clienti e all'informazione

Sono infine disperse sul territorio quelle attività che richiedono di mantenere i collegamenti con i clienti e con le informazioni cruciali per i banchieri: si tratta tipicamente dell'attività commerciale e quella di analisi societaria. Resta il fatto che i nuovi terminali dei servizi non sono più pesanti filiali o agenzie bancarie, ma sportelli leggeri, altamente automatizzati, polifunzionali.

2 Le Borse: un caso di operatori che perdono l'aggancio con un territorio specifico

Un tipo di servizio finanziario molto particolare è quello fornito dai mercati mobiliari. Essi erano un tempo agenzie pubbliche, e come tali localizzati nelle capitali amministrative. Oggi i mercati sono società private partecipate dagli intermediari finanziari e sono in forte concorrenza tra di loro per attrarre gli operatori finanziari e gli emittenti più importanti, a prescindere dalla loro localizzazione fisica, grazie alla possibilità di accesso remoto all'informazione e all'operatività.

In questo ambito si assiste a tre fenomeni:

la concentrazione degli scambi azionari su un numero di mercati molto ridotto a livello mondiale, per sfruttare le economie di scala;

lo sviluppo di nuovi mercati all'ingrosso o al dettaglio basati sulle nuove tecnologie di comunicazione caratterizzati da costi delle transazioni bassissimi,

la nascita di mercati di nicchia a basso costo, anche locali.

Nei mercati mobiliari è ormai completamente superato il processo di convergenza di interessi tra le Borse e gli amministratori locali. Quando le contrattazioni erano “alle grida” le sedi della Borsa erano anche necessariamente i centri dell'attività degli operatori, con ovvie conseguenze positive in termini di occupazione qualificata e di produzione locale di valore aggiunto. La presenza della Borsa era uno degli indicatori chiave del rango di una città come centro finanziario. Oggi il Nasdaq, il secondo mercato al mondo per capitalizzazione, non è precisamente localizzabile in alcuna parte degli Stati Uniti, mentre l'offensiva della Deutsche Börse per riportare a Francoforte le contrattazioni sul contratto *futures* sui “*bund*” ha sì avuto successo grazie ad un nuovo sistema di contrattazione computerizzato altamente efficiente, ma gli ordini degli operatori continuano a provenire da Londra, dove la maggior parte rimane localizzata, genera occupazione di alto livello e produce valore aggiunto.

3 Un segmento trascurato: la finanza per le PMI

Nella nostra descrizione delle tendenze di sviluppo dell'industria dei servizi finanziari abbiamo trascurato, finora, i servizi finanziari destinati alle piccole e medie imprese. Non è un caso. I fatti mostrano che la progressiva concentrazione degli anni ottanta e novanta ha rinforzato l'orientamento delle banche verso i mercati all'ingrosso, trascurando la clientela al dettaglio (Hans Schenk, *Industrial Policy Rationale for a Virtual Stock Exchange with Regional Counters*, 1998); le stesse innovazioni regolamentari si sono indirizzate prevalentemente nella direzione dei mercati grandi e omogenei.

Le stesse Borse nazionali europee hanno a lungo trascurato i fabbisogni di capitale di sviluppo delle PMI in crescita. La situazione è solo parzialmente migliorata, di recente, con la nascita di alcuni mercati specializzati – il mercato telematico pan-europeo Easdaq, e i Nuovi Mercati federati di Francia, Belgio, Germania e Paesi Bassi. Il primo è indirizzato a una ristretta nicchia di imprese ad altissime prospettive di crescita, mentre gli altri, organizzati dalle Borse nazionali e localizzati nelle capitali finanziarie nazionali, rischiano di avere una scarsa capacità di diffusione territoriale, non godendo quindi né delle economie di scala proprie dei mercati centralizzati e che Easdaq aspira a replicare, né della prossimità alla domanda delle imprese e, eventualmente, dei risparmiatori locali, conoscitori delle imprese locali. Diretta conseguenza di questa situazione è che i problemi della finanza per le PMI rimangono largamente privi di risposte convincenti, sia nel campo della finanza ordinaria, sia - soprattutto - nel campo di quella straordinaria. Questo è tanto più critico se si pensa che le PMI oggi si muovono sui mercati globali come le maggiori imprese, assumendo rischi finanziari analoghi ed esprimendo bisogni finanziari simili.

4 I servizi finanziari in Italia

Quale è la collocazione italiana e dell'area torinese nel contesto delle tendenze di evoluzione del settore finanziario?

Il caso italiano è piuttosto particolare nel contesto europeo, per due ragioni:

una struttura industriale di partenza del tutto specifica, “caratterizzata da una dispersione dei centri

di attività sia a livello della domanda potenziale sia a livello dell'offerta" (E. Froment, M. Karlin *Fonctions financières, Comparaisons Europeennes*, 1990). Particolarmente sorprendente appare per l'osservatore esterno la dispersione delle sedi dei principali gruppi bancari e assicurativi: tutti, comunque, di dimensione decisamente inferiore ai principali gruppi europei, con l'eccezione delle Assicurazioni Generali. In questo quadro, il peso di Milano come capitale finanziaria nazionale, ancorché non centro finanziario internazionale di primo rango, è comunque indiscusso, e si è andato rafforzando in questi anni, a seguito della localizzazione delle sedi italiane dei principali operatori finanziari internazionali.

Un ritardo nei processi di integrazione tra le varie componenti del mondo finanziario, favorita da una regolamentazione di tipo settoriale piuttosto che funzionale. A questo proposito si consideri l'opera di controllo esercitata dalla Banca d'Italia sull'azionariato delle banche; se da un lato viene sostenuta la strada della creazione di gruppi universali, dall'altra viene mantenuto un potere di veto rispetto alla composizione degli azionariati -si pensi al caso della non concessa autorizzazione a RAS, compagnia di assicurazioni a controllo tedesco, di aumentare la partecipazione nel gruppo bancario Credito Italiano dal 5 al 10 per cento.

Pur con le limitazioni proprie di un paese finanziariamente arretrato sia per la presenza di una domanda meno sofisticata, sia per il persistere fino alla fine degli anni ottanta di importanti vincoli ai movimenti di capitale, si può comunque affermare che l'industria dei servizi finanziari italiana stia ormai percorrendo un sentiero di sviluppo non dissimile rispetto a quello degli altri Paesi europei, dai quali non la separano più né una regolamentazione protezionistica, né una valuta nazionale debole.

5 Il settore finanziario torinese oggi

5.1 Le fonti di informazione

Il settore finanziario, allargato per includere le attività assicurative, è sicuramente il meno analizzato e il meno noto localmente tra i settori economici che a Torino esprime imprese *leader* nazionali.

Gli studi settoriali -(Ires, *Le attività finanziarie del Piemonte di fronte al mercato unico europeo*, 1990; Froment, Karlin., 1990)- risalgono a ormai quasi una decina di anni fa, e oggi sono utili solo per i confronti del percorso evolutivo della finanza rispetto a uno "stato di partenza". Negli anni successivi si segnalano numerosi contributi non pubblicati puntuali a cura dell'Associazione Torino Finanza, particolarmente sul tema dell'innovazione finanziaria rivolta alle piccole e medie imprese. Più recentemente, si è scritta una sintetica analisi del ruolo strategico del settore finanziario per lo sviluppo di Torino (AA.VV. (a cura di G.De Santis e G.Russo), *Crescere in rete, 18 idee per Torino e per il Piemonte*, Torino Incontra 1997).

Un monitoraggio costante dell'evoluzione del settore bancario è condotto annualmente dal nucleo regionale di studi economici dalla sede torinese della Banca d'Italia, che ne pubblica i risultati in *Note sull'andamento dell'economia Piemontese*. Pressoché del tutto mancanti, invece, attività di osservatorio locale sul ruolo e sull'attività del settore assicurativo a Torino e nel Piemonte.

Altre fonti di informazione, che hanno consentito la redazione di questo lavoro, sono di tipo informale, occasionale e non codificato. Esse completano, con la loro valenza qualitativa, l'insieme non molto omogeneo, né ricco, delle informazioni quantitative ufficiali e regolari.

5.2 Il settore bancario

In Piemonte operano 69 aziende bancarie, 32 delle quali vi hanno anche la propria sede amministrativa. Nonostante la numerosità delle banche di credito cooperativo – 17 nella sola provincia di Cuneo – il settore “si caratterizza per un’elevata polarizzazione verso la fascia di maggiori dimensioni e per il peso contenuto delle banche di piccole e medie dimensioni”.

I principali *trend* del periodo 1990-’97 sono da identificarsi:

- nell’incremento del numero degli sportelli cresciuto di oltre il 50 per cento
- nella diminuzione della dimensione media per sportello da 16,6 a 10,7 addetti per sportello
- nell’incremento della penetrazione delle banche con sede fuori della regione, particolarmente significativo nel periodo 1991-’93 – tasso medio annuo del 14 per cento.

Per quanto in fase di progressiva apertura, il mercato bancario piemontese resta comunque fortemente dominato dal San Paolo, una delle maggiori banche nazionali, e dalle due altre banche di grandi dimensioni: la Banca CRT e la Banca Popolare di Novara. Complessivamente le banche piemontesi raccoglievano nel 1997 oltre i due terzi dei depositi della clientela residente ed erogavano quasi il cinquanta per cento degli impieghi.

La prevalenza delle banche locali si riscontra anche nella piazza di Torino, soprattutto con riferimento ai depositi, mentre per gli impieghi l’economia torinese distribuisce le proprie preferenze su uno spettro allargato di istituti creditizi

Il massiccio processo di concentrazione in corso nel sistema bancario ha ovviamente interessato anche le banche piemontesi.

Si devono citare la forte crescita dell’Istituto Bancario San Paolo di Torino, avviata con una serie di acquisizioni e incorporazioni e culminata con la fusione (in corso) con l’Istituto Mobiliare Italiano. Forte di un attivo di bilancio di 340.000 miliardi, San Paolo – IMI, la cui sede è stata mantenuta a Torino, è la prima banca italiana a raggiungere una dimensione europea.

La Banca CRT, che fino al 1997 aveva seguito linee di sviluppo interne e più caute, nel 1997 ha dapprima perfezionato un accordo con la Cassa di Risparmio di Verona e Cassamarca per la costituzione di una holding di controllo e di servizi (Unicredito), e successivamente ha stretto un patto con il Gruppo Credito Italiano per la fusione di Unicredito in Unicredito Italiano.

I due casi sono molto diversi con riferimento all’impatto locale; mentre nel primo caso il nucleo del gruppo e le attività a maggior contenuto di risorse qualificate resteranno a Torino, nel secondo, è probabile che oltre alla sede centrale, anche alcune attività strategiche verranno accentrate e condivise tra i partner di Unicredito Italiano. In entrambi i casi tuttavia, assume grande importanza in ambito locale la costituzione delle fondazioni bancarie, la Fondazione CRT e la Compagnia di San Paolo, che generate dal processo di privatizzazione delle due banche dispongono (o disporranno a breve) di patrimoni di migliaia di miliardi derivanti dalla cessione delle partecipazioni nelle aziende bancarie. Si tratta di operatori nuovi, aventi tra le proprie missioni non più e non tanto l’esercizio di imprese, ma (anche) lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Tra le banche minori, un particolare dinamismo è stato espresso dalla Banca regionale Europea e dalla Banca Sella: la prima frutto di un processo di fusione della CRC con una banca lombarda; la seconda, protagonista di una vivace crescita interna e di alcune acquisizioni minori.

In questo turbinio di accordi, la Banca Popolare di Novara non ha ancora perfezionato alcun

accordo, in vista di completare un necessario piano di risanamento, dopo le difficoltà gestionali emerse nei primi anni novanta.

5.3 Il settore assicurativo

A Torino hanno sede otto compagnie di assicurazione “indipendenti”, tra cui tre delle prime dieci in Italia e la sede italiana di uno dei primi gruppi europei di banca-assicurazione la loro raccolta premi è complessivamente pari al 13 per cento dei premi italiani.

La SAI, principale compagnia piemontese è leader nazionale nel campo della assicurazione r.c. auto, ed è al terzo posto per raccolta premi complessiva. Ha stipulato accordi di banca-assicurazione con il Gruppo Monte dei Paschi di Siena, con la Banca Popolare di Novara e la Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, responsabili di buona parte della crescita recente (IRES, 1998).

La Toro Assicurazioni, caposettore assicurativo del Gruppo Fiat, era nel 1996 il sesto gruppo italiano per premi emessi nell’Unione Europea. Ha stretto accordi di banca-assicurazione con il Gruppo Banca di Roma, di cui è diventato il principale azionista privato (8,5 per cento) nel 1997, dopo avere completato l’acquisizione della Tirrena Assicurazioni nel 1996. È partner di Fiat auto nel progetto di vendita strutturata di auto denominato “Targa”.

La Società Reale Mutua di Assicurazioni, immediatamente alle spalle di Toro nella classifica dei gruppi nazionali, è la più grande mutua assicuratrice italiana. Particolarmente attiva nella proposta di prodotti assicurativi ad elevato contenuto finanziario, fa parte del nucleo di controllo dell’Istituto Bancario San Paolo.

L’occupazione assicurativa è stata in crescita per tutti gli anni novanta e ammonta attualmente ad oltre 4.000 unità, senza tenere conto delle assicurazioni sociali. La presenza delle sedi legali e operative ha come diretta conseguenza una presenza locale più che proporzionale, rispetto alla media del settore, di risorse umane che ricoprono alte posizioni tecniche e dirigenziali.

6 Punti di forza e di debolezza della finanza torinese: introduzione

L’attività del settore finanziario a Torino può essere analizzato secondo due punti di vista. Da un lato ci si può chiedere se l’offerta di servizi finanziari sia adeguata ai bisogni espressi e latenti dei cittadini, delle imprese non finanziarie e delle amministrazioni pubbliche. Dall’altro lato se il settore nel suo complesso o in alcuni suoi componenti sia tale da generare (oggi o in prospettiva) una forza di attrazione nei confronti di altri operatori finanziari.

Un succinto esame dei punti di forza e di debolezza di Torino con riferimento al settore finanziario, fornisce gli elementi per rispondere ai due quesiti.

6.1 I punti di forza:

Completezza dell’offerta finanziaria

Dal lato dell’offerta, Torino è, con Milano e Roma, il solo centro italiano in cui sono presenti operatori appartenenti a tutte le 30 sezioni, articolate per tipo di operatore e per funzione, che compongono l’Annuario Servizi Finanziari ASEFI 1997/8.

Presenza di operatori sofisticati

La presenza delle sedi di primarie banche e compagnie di assicurazioni, brevemente descritta, è

quasi un'anomalia nel panorama finanziario europeo che vede una forte concentrazione di attività nelle capitali finanziarie. A Torino risiedono risorse umane dalle competenze difficilmente reperibili al di fuori delle normali capitali finanziarie, oltre a soggetti con un effettivo potere decisionale e con un'elevata sensibilità ai temi dello sviluppo locale.

Domanda locale potenziale ampia e sofisticata

Le grandi imprese globali sono le fonti di domanda di servizi finanziari quantitativamente e qualitativamente più importanti. La presenza di grandi società, tra cui in primo luogo Fiat, che a Torino accentra la gestione finanziaria dell'intero gruppo, rappresenta un importante stimolo allo sviluppo e all'offerta di servizi finanziari sofisticati. L'ampio bacino industriale regionale è al contempo in grado di generare una domanda diversificata di servizi finanziari.

Propensione all'innovazione finanziaria.

Una serie di "primati tecnici" conseguiti da Torino negli anni '90 testimoniano una attenzione all'innovazione finanziaria maggiore che nel resto d'Italia. "Una società torinese si è vista assegnare il primo *rating* pubblico dalla prima agenzia di *rating* italiana. A Torino sono state emesse le prime cambiali finanziarie e i primi certificati di investimento per le PMI, e qui ha preso il via l'iniziativa di proporre un mercato mobiliare regionale per fornire capitali di rischio alle PMI. È torinese la prima società italiana quotata al mercato pan-europeo per le imprese ad alta crescita EASDAQ. È torinese la prima società di intermediazione mobiliare quotata alla Borsa Valori, e successivamente trasformata in una banca di gestione. È nato a Torino il primo *discount broker* telematico di valori azionari ed è torinese una società di consulenza finanziaria pluri-premiata con il "Leonardo" della ricerca finanziaria.

Con riferimento alle amministrazioni locali, il Comune di Rivoli per primo in Italia ha collocato pubblicamente un'emissione di Buoni Ordinari Comunali, prontamente seguito sia dal Comune di Torino sia dalla Regione, che, ottenuto il *rating* del proprio debito, si sono anch'essi avviati sulla via dell'innovazione finanziaria.

Competenze nell'Information & Communication Technology

Pur in crisi come sistema di impresa, il settore dell'ICT mantiene nell'area compresa tra Torino e il Canavese un importante bacino di attività sia operative, sia di ricerca. Quest'ultima, rappresentata da CSELT, centro di ricerca di Telecom Italia e dal Politecnico di Torino rappresenta un vero e proprio punto di forza e una condizione agevolante dello sviluppo di attività finanziarie basate sull'utilizzo delle reti di telecomunicazioni (non è un caso la nascita a Torino del primo *discount broker* telematico, probabilmente presto anche su Internet). Si ricordi infine che Torino è una delle poche città italiane interamente cablate con la fibra ottica

Ampio bacino di risorse umane

Oltre 4000 persone sono occupate a Torino nel settore assicurativo, con una buona presenza di risorse umane con qualifiche medio-alte; circa 20.000 sono gli addetti nel campo bancario. Al di là di coloro che sono attualmente occupati, si consideri che l'elevato tasso di disoccupazione, frutto delle riconversioni industriali, e che è sicuramente una fonte di preoccupazione sia nel Torinese sia nel Canavese, comporta soprattutto a Torino un'ampia disponibilità di risorse umane, anche di giovani con un livello di formazione medio-alto, potenzialmente impiegabili in mansioni finanziarie non tecniche. L'ampio bacino di studenti universitari, informaticamente alfabetizzati, è sicuramente attraente per lo sviluppo di servizi finanziari in remoto (Banca e Assicurazione Telefonica).

Prossimità a Milano

La prossimità alla capitale finanziaria è un punto di forza per Torino, anche se con qualche risvolto di debolezza. È un punto di forza, che verrebbe ulteriormente sottolineato e potenziato dal

collegamento ad Alta Velocità, per la rilocalizzazione di attività che non richiedano una concentrazione delle operazioni in una capitale finanziaria. In questo caso, oltre ai vantaggi in termini di costi e di maggior disponibilità di risorse umane, descritta nel punto precedente, Torino vanterebbe la rapidità del collegamento con le sedi centrali (a Milano) e quindi i bassi costi aggiuntivi di supervisione e controllo delle attività decentrate.

D'altro canto la prossimità a Milano, fa sì che una serie di attività finanziarie siano direttamente fornite dalla piazza milanese e che, pur in presenza di una domanda locale di servizi ampia e sofisticata non venga percepita la necessità di una presenza diretta. Discorso analogo vale per le attività formative e divulgative, per cui la capacità di attrazione di Milano spesso non riesce a permettere alla domanda torinese di raggiungere la soglia minima efficiente per giustificare una produzione dei servizi su piazza. È in questo senso sintomatico che una delle maggiori società italiane di convegnistica economico-finanziaria-fiscale, nonostante sia basata a Torino, organizzi la maggior parte delle sue attività a Milano.

Esistenza dell'Associazione Torino Finanza

A Torino, tra le prime città in Europa, è operativa dal 1990 un'associazione rappresentativa dell'attività finanziaria. Il progetto nacque dalla constatazione, che a un'attività finanziaria consistente, sia dal lato degli operatori finanziari sia da parte delle imprese manifatturiere e di servizi, non corrispondeva una visibilità esterna adeguata, in grado di attrarre e suscitare nuova attività, oltre che di stimolare l'innovazione e la circolazione di informazione in quelle esistenti.

Nell'esperienza, ormai quasi decennale, di Torino Finanza sono racchiusi i punti di forza e di debolezza di Torino come piazza finanziaria: un'elevata capacità propositiva - dal mercato mobiliare per le PMI, all'università finanziaria privata, dal *rating* al mercato *futures* sul vino - e di stimolo all'innovazione finanziaria, cui è corrisposta una limitata capacità della piazza di realizzare i progetti, probabilmente per la difficoltà, tutta torinese, di "mettere in rete" le risorse esistenti, e generare attorno ai progetti il consenso necessario per il loro decollo.

A Torino, la presenza di un'associazione riconosciuta in grado di interloquire sia con gli operatori finanziari, sia con gli amministratori e le istituzioni locali e nazionali, è un punto di partenza cruciale per qualsiasi iniziativa che richieda il coinvolgimento di una molteplicità di attori su piazza.

6.2 I punti di debolezza

I punti di debolezza individuati sono meno numerosi dei punti di forza, e questo rappresenta -di per sé- un fatto positivo.

L'assenza di mercati regolamentati e di organismi di controllo

La Borsa di Torino, avendo da tempo esaurito la sua funzione storica, ha chiuso definitivamente i battenti nella prima metà degli anni novanta e con essa se ne sono andati l'ufficio locale del Consiglio di Borsa e l'ufficio del Commissario della Consob addetto alla vigilanza del mercato.

Come spiegato nella descrizione dei *trend* finanziari non si tratta di una grave perdita in termini sostanziali, dato che la trasformazione delle Borse da siti fisici a luoghi virtuali di contrattazione, non implicando più la concentrazione degli operatori, ne ha fortemente diminuito la forza aggregante. In positivo si può sostenere che il successo di piazze finanziarie di primo rango come Edimburgo e di centri regionali come Leeds, da lungo tempo privi di una Borsa Valori locale, testimonino la limitata rilevanza di questo aspetto. Dal punto di vista simbolico, tuttavia, non si può negare la persistenza di un collegamento diretto tra la presenza di una Borsa e il rango di un centro finanziario.

Pochi operatori specialisti di nicchia

Uno tra i principali punti di debolezza è dato dalla limitata articolazione del settore finanziario torinese, particolarmente sentita a livello di offerta di servizi finanziari e ausiliari da parte di chi dall'esterno del settore finanziario si è più adoperato per proporre l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari da parte delle PMI. In questo senso si può addirittura dire che la presenza di due grandi operatori universali, quali il Gruppo San Paolo e la Banca CRT, con la loro capacità di attrazione della domanda verso servizi standardizzati, abbia frenato l'offerta di prodotti non standardizzati e di nicchia, rivolti alle piccole e medie imprese.

Si pensi, per esempio, al fatto che le prime "cambiali finanziarie" emesse da piccole e medie imprese in Italia hanno visto la luce a Torino, ma con il coinvolgimento di controparti finanziarie non torinesi, se si esclude l'attività di garanzia prestata da Fidipiemonte: quest'ultimo è uno dei pochi operatori locali che sta puntando con decisione allo sviluppo di un più ampio ventaglio di servizi per le PMI.

Modesta internazionalizzazione attiva e passiva

Il limitato *appeal* della piazza locale per gli intermediari esteri non è un fatto tipicamente torinese; come non lo è la scarsa propensione all'internazionalizzazione da parte degli operatori regionali. Si tratta di fatti che si riscontrano nell'intera realtà italiana, e hanno radici nella storia e nell'organizzazione industriale e territoriale della finanza italiana.

La presenza estera storica a Torino è quella di Deutsche Bank, entrata anni fa in tutta Italia attraverso la controllata Banca d'America e d'Italia. Le altre presenze sono state per lo più legate all'evoluzione di assetti proprietari, in gran parte indipendenti dalla localizzazione torinese. Anche la recente presenza nel settore dei mutui immobiliari si limita alla presenza dei "terminali distributivi" di due importanti società estere – Abbey National e UCB Credicasa, mentre un terzo operatore ha siglato un accordo di distribuzione con un primario operatore immobiliare.

Pure nel settore assicurativo, nonostante la già citata presenza del gruppo Axa-Uap, si deve registrare un'attività di respiro regionale e al più nazionale, a fronte della localizzazione a Milano dell'attività internazionale.

Il sistema formativo si è occupato poco di finanza

Torino, città della tecnologia e della produzione industriale e con una lunga e prestigiosa tradizione nell'insegnamento delle discipline tecnologiche, ha a lungo trascurato il filone della formazione di medio, alto e altissimo livello, nelle discipline economiche a indirizzo finanziario. Solo da quest'anno sarà operativo il Master in Financial Management organizzato dalla Scuola di Amministrazione Aziendale in collaborazione con prestigiose Università estere.

La carenza di offerta formativa è da ascrivere solo in parte ad una limitata domanda ed è in buona parte attribuibile ad una scarsa attenzione ai temi finanziari dal lato dell'offerta di formazione. Oggi si sta sviluppando una maggiore sensibilità alla necessità di sviluppare l'industria della formazione universitaria e specialistica nelle sue diverse nicchie e articolazioni, inclusa quella finanziaria. E avrebbe oggi forse avuto migliore fortuna il progetto di università privata economico-finanziaria, avanzato all'interno di un nucleo di operatori locali nei primi anni novanta, ma che non ha trovato le energie per arrivare neppure a una verifica di fattibilità concreta.

A testimonianza che il clima sta mutando, ed evolve positivamente, possiamo citare, anche come modello di altre successive iniziative, la richiesta da parte delle Compagnie di Assicurazione torinesi di attivare un corso di laurea per ovviare ad una situazione di cronica carenza di "attuari". Dall'interazione tra le compagnie di Assicurazione e la Facoltà di Economia e Commercio

dell'Università di Torino, con il coordinamento dell'Associazione Torino Finanza e il coinvolgimento dell'Amministrazione Comunale è nato un progetto che auspicabilmente porterà all'avvio di un nuovo corso di laurea in Scienze Statistiche ed Attuariali a partire dall'anno accademico 1999-2000.

Anche dal lato della formazione continua, sia sotto forma di seminari, sia sotto forma di convegni la vicinanza di Milano da un lato e la naturale tendenza dei grandi gruppi a fare da sé dall'altro, rappresentano un freno alla diffusione di competenze specialistiche (E ciò, nonostante l'impegno dell'Associazione Torino Finanza nell'organizzazione di convegni, seminari mensili, studi).

Figura 6.2.1: Punti di forza e di debolezza della piazza finanziaria torinese

| Punti di forza | Punti di debolezza |
|---|---|
| Completezza dell'attività finanziaria | Assenza di mercati regolamentati e di organismi di controllo |
| Presenza di operatori sofisticati | Pochi operatori specialisti |
| Domanda locale ampia e potenzialmente sofisticata | Bassa internazionalizzazione attiva e passiva |
| Propensione all'innovazione finanziario | Sistema formativo carente sulle specializzazioni finanziarie, ma in miglioramento |
| Competenze nell'ICT | Basso richiamo e presenza delle attività culturali finanziarie |
| Bacino di risorse umane | |
| Prossimità a Milano | |
| Esistenza dell'Associazione Torino Finanza | |

7 Ci sono vincoli finanziari allo sviluppo locale?

La disponibilità di servizi finanziari adeguati è condizione essenziale, pur di per sé non sufficiente, dello sviluppo reale. Questo fatto è particolarmente evidente per la crescita delle imprese, ma è altrettanto palese per gli individui, che hanno la necessità di spalmare il reddito che producono in circa trenta anni di lavoro su tutto l'arco della loro vita, e anche per le amministrazioni pubbliche.

Con riferimento alle imprese è particolarmente importante la disponibilità di un'ampia articolazione di fonti finanziarie volta ad accompagnare le varie fasi del ciclo di vita dell'impresa, dall'idea imprenditoriale innovativa sino alla maturità e al declino dei prodotti a costi comparabili a quelli dei principali concorrenti. Nelle prime fasi sono necessari strumenti di finanziamenti del capitale di rischio e di sviluppo. In seguito sarà essenziale la disponibilità di mezzi e servizi finanziari tali da ottimizzare la dimensione e il costo del capitale di funzionamento e mantenere un vantaggio di costo sui concorrenti. Ma sarà anche necessaria la finanza straordinaria (per gestire accordi, M&A, o la transizione generazionale d'impresa), o la finanza di progetto (per la ricerca di nuovi *business*, di nuovi prodotti e/o nuove tecnologie) al fine di ristrutturare e rivitalizzare l'impresa originaria, diventata matura.

Il caso delle famiglie è ormai non meno complesso di quello del finanziamento delle imprese. Non solo le famiglie hanno, nel corso della vita, un ciclo di produzione e di consumo del reddito temporalmente sfasato, ma con l'affievolirsi delle reti di solidarietà familiare (tipico delle famiglie "estese" di un tempo), con la crisi dei sistemi di previdenza sociale, con l'aumento del costo da sostenere in caso di eventi straordinari e imprevedibili (malattie, infortuni, disoccupazione temporanea), la gamma dei servizi finanziari necessari a una buona qualità della vita è negli ultimi anni eccezionalmente cresciuta, in quantità e complessità (integrazione dei servizi finanziari con quelli assicurativi).

Per le amministrazioni pubbliche un'adeguata gestione del ciclo attivo e passivo è altresì cruciale per

ottimizzare il fabbisogno finanziario di tipo fiscale. Anche nel settore pubblico i fabbisogni finanziari sono diventati più complessi: si pensi alla finanza di progetto (*project financing* delle infrastrutture), alla consulenza per le ristrutturazioni ed alienazioni (privatizzazioni), al collocamento di strumenti di debito (BoC e simili).

L'esistenza di un settore finanziario capace di soddisfare (quantitativamente e qualitativamente) i tre segmenti di mercato sopra citati è un elemento caratterizzante e qualificante la competitività economica di una città che ambisce a posizioni di primo piano in Europa. Non vi saranno in futuro grandi progetti di trasformazione e sviluppo urbano senza il concorso dei servizi finanziari adatti.

8 I servizi finanziari: locali o europei, non c'è più differenza

Si deve tuttavia osservare (come in Ires, 1990) che “la questione dell'adeguatezza tra sistema reale e finanziario trascende [...] la dimensione regionale”. La natura immateriale dei servizi è tale che “le imprese operanti in Piemonte possono acquistare servizi finanziari nel resto d'Italia e all'estero senza particolari disagi e, di converso, molte istituzioni finanziarie con sede legale in regione non considerano il mercato regionale in modo diverso dagli altri”. La validità di questa affermazione è sicuramente accresciuta dagli effervescenti sviluppi nelle telecomunicazioni, che hanno sensibilmente aumentato la possibilità di fruire della maggior parte dei servizi finanziari in modo remoto.

L'analisi dei punti di forza e di debolezza sembra quindi confermare l'assenza di vincoli finanziari importanti o invalicabili allo sviluppo e rafforzare il giudizio di “sostanziale adeguatezza utilizzando *standard* nazionali di comparazione” per il Piemonte e per Torino. Permane un certo ritardo nei confronti di aree comparabili per sviluppo economico ma in Paesi finanziariamente più evoluti; in questo ambito, tuttavia un chiaro miglioramento è dato dal rapido processo di convergenza del costo del denaro italiano alle medie europee, dall'unificazione monetaria e dalla progressiva accessibilità ai migliori servizi europei.

9 Innovazione finanziaria: c'è, ma si tratta di “avanguardie”

L'adeguatezza dell'offerta finanziaria torinese, tramite operatori locali o comunque attivi su piazza è peraltro confermata dalla vivacità sia di alcune imprese private sia di alcuni casi di amministrazioni locali nell'accedere all'innovazione finanziaria. Si tratta però di avanguardie, non quantitativamente significative. Anche l'assenza di un mercato mobiliare indirizzato alle PMI (progettato a Torino, osteggiato da Milano, e infine mai autorizzato da Roma), sicura fonte di rammarico per l'effetto di sensibilizzazione alla crescita finanziaria che esso avrebbe potuto svolgere, non può più essere considerato un vincolo al finanziamento borsistico delle PMI, come dimostra l'esperienza di una media società torinese in espansione, che si è collocata recentemente sull'Easdaq, il mercato pan-europeo, ma di diritto belga, per le aziende ad alto potenziale di crescita.

10 Capitali per lo sviluppo: qualcosa si muove, ma siamo alle fasi iniziali

L'unico segmento della domanda di servizi finanziari che non appare a tutt'oggi soddisfatto a Torino e in Piemonte è quello del “*private equity*” per l'avvio di nuove imprese e per le prime fasi di sviluppo (*start-up capital financing, seed capital, venture capital*).

Si tratta di una questione critica a livello dell'intera Europa continentale. Il *Venture Capital*, pur in crescita, ha infatti ridimensionato il suo impegno nell'attività di avvio e di sviluppo a favore del più redditizio e meno rischioso mercato dei “*management buy out*”. Non vi sono semplici soluzioni “locali” a questa debolezza, che viene attualmente studiata a livello comunitario, sia a livello nazionale

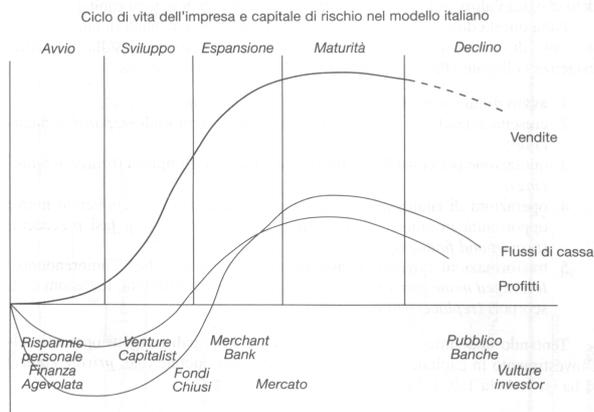
(anche per i risvolti fiscali). Resta un po' di rammarico per la disciplina nazionale poco illuminata sui "fondi chiusi", che ne ha finora limitato la nascita e l'operatività.

A livello comunitario sono stati approntati numerosi schemi per il finanziamento con capitale di debito e di rischio delle nuove imprese innovative. A livello nazionale è in corso l'elaborazione un disegno di legge sul *venture capital*, sotto forma di fondi chiusi per lo sviluppo. Il disegno di legge, ispirato da soggetti torinesi con riferimento agli aspetti tecnici, si collega al progetto di una innovativa *merchant bank* regionale, che sarà lanciata nei prossimi mesi in Piemonte, utilizzando una dotazione di fondi strutturali, prevista nel DocUP 1997-'99.

Auspiciando il massimo successo della *merchant* regionale e una sua attività nelle prime fasi del ciclo di vita delle imprese, appare auspicabile il lancio concorrente di una rete regionale di "business angel": si tratterebbe di investitori privati in capitale di rischio, che possono coprire la fascia più bassa di fabbisogni di capitale delle imprese, concorrendo altresì alla gestione di aziende neonate, con limitate competenze in ambito commerciale e finanziario (il tema è stato discusso nel corso dell'estate presso la Camera di Commercio di Torino ed è considerato dall'Associazione Torino Finanza come una delle iniziative degne di interesse prioritario a breve termine e da sviluppare interregionalmente, con il supporto del GEIE Associazione dei Centri Finanziari Europei (Bruxelles).

Completando così l'offerta di servizi Torino può aspirare al ruolo di capitale finanziaria nazionale per le piccole e medie imprese, ruolo che le spetterebbe per la qualità delle iniziative intraprese in questi anni, pur con una collaborazione appena tiepida delle banche principali. Si tratta tuttavia di un ruolo ampiamente simbolico, che non può portare se non in ambiti limitati a sviluppare un'offerta su scala nazionale, data l'importanza di una capillare presenza sul territorio dei servizi finanziari per le PMI.

Figura 10.1: Cicli di vita dell'impresa



Fonte: F. Perrini, *Capitale di rischio e mercati per le PMI*, 1998

11 Torino è un centro finanziario?

Avendo confermato che il settore finanziario è indispensabile alla crescita, e che la dotazione di Torino (o l'accessibilità da Torino) è potenzialmente adeguata alle ambizioni strategiche della città, quale è il rango attuale di Torino in una tassonomia organica dei "centri finanziari"? E a cosa potrebbe aspirare?

Torino è attualmente ancora un "centro bancario nazionale", né "centro finanziario" né semplice

“luogo di attività bancaria” (Froment, Karlin, 1990). L’evoluzione più probabile, data l’integrazione del settore bancario con quello assicurativo, è che Torino stia trasformandosi in un “centro bancario-assicurativo nazionale”, con una limitata capacità di attrarre operatori internazionali, in assenza di interventi specifici e investimenti urbanistici, tecnologici, in progetti di formazione.

Tassonomia dei centri finanziari

Centri finanziari, caratterizzati da una gamma completa di attività finanziarie e dalla presenza di mercati mobiliari – cambi, tassi di interesse, azioni, derivati

Centri bancari caratterizzati da una completa attività bancaria, ordinaria e straordinaria, e dalla capacità di attrarre operatori internazionali

Luoghi di attività bancaria caratterizzati dalla presenza significativa di agenzie bancarie

I centri finanziari e i centri bancari sono nazionali o internazionali a seconda che le attività svolte abbiano un respiro nazionale o globale.

Fonte E. Froment, M. Karlin Fonctions financières, Comparaisons Europeennes, 1990

12 L’evoluzione possibile della Torino della finanza

Riprendendo la tripartizione delle attività finanziarie tra attività centralizzate e localizzate nelle capitali finanziarie, attività centralizzate e localizzate al di fuori dei centri finanziari, e infine attività disperse sul territorio, si può osservare che a Torino coesistono attualmente tutti e tre i tipi di attività. Tuttavia, le prospettive di ulteriore sviluppo futuro sono molto differenti: negative per il primo tipo, potenzialmente molto positive per il secondo, sostanzialmente neutre per il terzo.

Il terzo tipo di attività risulta non problematico e si svilupperà o contrarrà in ragione dell’evoluzione del mercato, con lo sviluppo di nuovi prodotti finanziari e di nuovi canali distributivi a prescindere da specifiche azioni sul territorio. Nel recente passato, oltre alla già citata apertura di alcune “*boutique* dei mutui immobiliari”, si registra l’esplosione della domanda del risparmio gestito da parte delle famiglie che, sia pur in gran parte assorbita dalle banche, ha fortemente incrementato la presenza di reti di promotori finanziari, e la nascita di “centri di investimento” e, in futuro, di negozi del risparmio. In prospettiva è però probabile che la diffusione della telematica e la crescita - già evidente negli USA - di una domanda *retail* e *discount* porterà ad una limitazione dell’offerta finanziaria fisicamente collocata vicino alle famiglie.

L’insufficiente articolazione del sistema finanziario locale, insieme alla carenza del settore formativo rendono invece ineluttabile il processo di concentrazione delle attività del primo tipo, quelle con più elevato contenuto specialistico e che richiedono la co-localizzazione di un’ampia gamma di operatori altamente specializzati. Le dichiarazioni che anche a seguito dell’integrazione della Banca CRT nel gruppo Unicredito Italiano verranno mantenute tutte le funzioni della sede torinese, appaiono politicamente comprensibili, ma in aperto contrasto con le motivazioni alla base dell’integrazione stessa, che avrà successo se e in quanto permetterà di offrire ad un’ampia gamma di clientela servizi di qualità, ottenendo economie di scala, di gamma e di specializzazione.

D’altro canto una lotta in difesa degli equilibri attuali sarebbe stata e sarebbe perdente, perché per garantire una maggiore autonomia sacrificerebbe le prospettive di sviluppo di un’importante azienda creditizia. Allo stesso modo il gruppo San Paolo – IMI, grande protagonista della finanza torinese, risponde ormai in maniera esclusiva ad azionisti privati, sicuramente sensibili al tema dello sviluppo locale, ma meno radicate nel territorio e quindi a rischio di delocalizzazioni parziali o totali, se si dovesse evidenziare una carenza di dotazioni infrastrutturali o di fattori produttivi cruciali per la nuova competitività nel settore finanziario. Di qui il richiamo ai decisori locali a dare ascolto e attenzione all’espressione dei bisogni da parte della piazza finanziaria.

12.1 Idee 1: promuovere un Polo assicurativo

Potenzialmente positive sarebbero per la città le prospettive di sviluppo delle attività a maggior valore aggiunto nel settore assicurativo, per la più ampia articolazione del settore e per la minore dipendenza di molte sue funzioni da una co-localizzazione. A sua volta uno sviluppo che partisse dalle assicurazioni potrebbe contribuire all'arricchimento delle funzioni finanziarie della città, per la crescente integrazione intersettoriale dei gruppi finanziari.

Le prospettive di promozione di Torino come polo assicurativo, partite da uno stimolo dell'amministrazione comunale torinese, sono state analizzate in seguito riprese da Torino Incontra (AAVV Crescere in rete, Torino Incontra, 1997). La proposta formulata di un parco assicurativo "da localizzare all'interno dell'area urbana, verosimilmente sulla Spina", sul modello dei parchi scientifico-tecnologici, mira a superare i principali fattori di debolezza settoriale – articolazione delle specializzazioni e ambiente formativo-culturale insufficiente - per puntare sui consistenti punti di forza del settore assicurativo e dar luogo ad "un ambiente in cui un elevato livello di interazioni tra gli operatori generi un'elevata altrettanto propensione all'innovazione di prodotto e organizzativa".

Gli elementi chiave per attirare la localizzazione di operatori assicurativi sono:

- una biblioteca virtuale, collegata ai principali centri mondiali di expertise assicurativa;
- un centro di studi applicati di carattere storico e strategico sul settore;
- un centro di orientamento sulle opportunità di occupazione offerte a livello locale, nazionale e internazionale dal settore assicurativo;
- un corso di laurea in scienze statistiche e attuariali, realizzato congiuntamente dalle facoltà di Economia e di Matematica per ovviare alla storica carenza di attuari (in fase di organizzazione);
- un indirizzo di laurea in economia e finanza delle imprese assicurative all'interno della facoltà di Economia dell'Università;
- un indirizzo di laurea destinato alle applicazioni finanziarie ed assicurative della facoltà di Informatica dell'Università;
- l'inclusione di materie finanziarie ed assicurative nel corso di laurea in ingegneria gestionale del Politecnico;
- un incubatore di imprese specializzate nel terziario di servizi al settore assicurativo.

12.2 Idee 2: prepararsi ad attrarre e insediare i call center finanziari

A prescindere dalla volontà di fare avanzare l'idea di un Parco Assicurativo, che non può che essere collettiva, mista (pubblica e privata), né indipendente dalle scelte strategiche delle compagnie di assicurazione torinesi (e dall'evoluzione dei loro azionariati), è con riferimento alle attività centralizzate ma localizzabili al di fuori dei centri finanziari che Torino può vantare un saldo attivo tra i punti di forza e punti di debolezza.

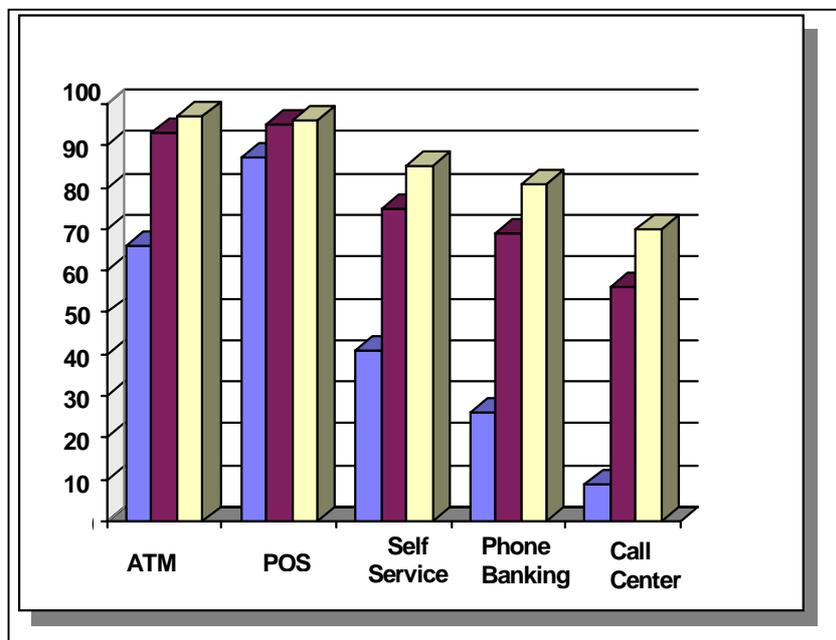
In questo gruppo si trovano i segmenti in forte crescita delle attività legate alla razionalizzazione e ri-organizzazione delle imprese finanziarie, sia bancarie che assicurative, a causa della concorrenza del mercato unico e sollecitate dalle opportunità offerte dalle nuove tecnologie che integrano servizi telefonici e attività informatiche, la cosiddetta CTI – *Computer Telephony Integration*.

Si tratta da un lato dell'avvio del processo di *outsourcing* di attività ad elevata intensità di lavoro e tali da essere svolte in maniera più efficiente da società specializzate e a costo del lavoro contenuto, dall'altro dall'affermazione di mercato dell'*home banking*, della tele-assicurazione, dei *discount broker* su Internet, il cui tasso di crescita nei mercati più evoluti è già oggi del 30-40 per cento all'anno.

È previsto che entro il 2002 in Europa vengano creati oltre 400.000 posti di operatore, attraverso l'apertura di circa 9000 nuovi *call center*, di questi, quasi la metà sarebbe concentrata nel settore finanziario.

In Italia il fenomeno è per il momento rilevante solo dal punto di vista qualitativo, anche se nel 1998 si è vista una rilevante crescita di interesse. Da un'indagine dell'Associazione Bancaria Italiana tra gli associati emerge che oltre i due terzi delle banche intendono fornire servizi di banca telefonica entro il 2000 e che più della metà intendono dotarsi di un "*call center*" entro quella data. Anche l'offerta di polizze assicurative per via telefonica sembra essere uscita nel corso del 1998 dalla fase puramente sperimentale, anche se risulta frenata da una struttura di agenzie estremamente consolidata, dalle difficoltà connesse ai processi di riorganizzazione e dalla percezione che la concorrenza arrivi per il momento più dalle banche che dai nuovi canali.

Figura 12.2.1 Prospettive di evoluzione dei servizi bancari remoti in Italia



Fonte ABI "Gli Orientamenti delle Banche Italiane in Materia di Banca Diretta e Banca Virtuale"

Anche se in linea teorica la localizzazione delle attività remote è motivata esclusivamente da considerazioni di costo, e potrebbe dare luogo ad un'ampia dispersione sul territorio nazionale, tale da replicare il peculiare modello di sviluppo tradizionale dell'attività bancaria e assicurativa in Italia, le principali esperienze estere dimostrano una tendenza alla creazione di zone di specializzazione per l'attrazione di *call center* nel settore finanziario. A titolo di esempio si segnala che a Leeds, città con una tradizione tipicamente industriale e sede dal 1991 di First Direct, la prima banca esclusivamente telefonica del Regno Unito, 15.000 persone sono oggi occupate in *call center* per il settore bancario e assicurativo, che occupa oggi complessivamente 69.000 persone. Un fenomeno analogo si è verificato in Irlanda, dove un mix vincente di infrastrutture avanzate di cablaggio ottico, di disponibilità di risorse umane qualificate, di spazi immediatamente disponibili e di incentivi fiscali ha portato a localizzare quasi un terzo dei *call center* europei.

È del tutto probabile che anche in Italia si assisterà ad una concentrazione dei centri a supporto della finanza remota nelle zone che saranno in grado di attirare i primi significativi investitori e che presenteranno condizioni di insediamento rapido, facile e conveniente a quelli che immediatamente

e inevitabilmente li seguiranno. Non essendo però prevedibile un incremento dell'occupazione totale nel settore finanziario (i *call center*; globalmente, faranno risparmiare occupazione), si assisterà a una ricomposizione della struttura occupazionale. Lo sviluppo di un terziario di servizi specializzato, la disponibilità di operatori già formati, la crescita di nuove professionalità a maggior valore aggiunto, tecnico e gestionale, potranno essere tali da superare i differenziali di costo, che porterebbero a privilegiare le aree "obiettivo 1" del territorio nazionale.

La sfida è particolarmente rilevante per Torino, dove la presenza di attività finanziarie tradizionali, aggiungendosi alla qualità delle infrastrutture di telecomunicazione, alla buona alfabetizzazione informatica della forza lavoro, alla disponibilità di un discreto bacino di risorse umane, può rappresentare un punto di forza locale. Gli amministratori devono però dimostrare di sapere cogliere questa opportunità, investendo nella creazione di un'offerta complessiva da proporre agli investitori.

Gli elementi essenziali per l'attrazione di *call center* sono quasi tutti già presenti sulla piazza torinese e sono rafforzati dal progressivo superamento delle carenze in ambito formativo, già parzialmente in atto. Uno degli aspetti chiave, data la velocità dei fenomeni in atto, appare la disponibilità di aree immediatamente insediabili e ad alta accessibilità da parte di mezzi di trasporto pubblici e privati. Un secondo aspetto chiave è la formazione "in concreto" del pacchetto localizzativo; un terzo aspetto: la sua promozione nazionale e internazionale. E' per ottimizzare la gestione di queste fasi dello sviluppo del territorio che è stata creata ITP, entrata nel suo secondo anno di attività, e finalmente "a pieno regime".

Giuseppe D'AGOSTINO, STEP

IL SETTORE SANITARIO

Sintesi

Il settore sanitario torinese si struttura, secondo le indicazioni contenute nel Decreto Leg.vo 502/92 di riforma del servizio sanitario, in 4 Aziende Sanitarie Territoriali, 4 Aziende Ospedaliere e 6 presidi ex art. 41 e 43 della legge 833/78. Attraverso tali strutture sono garantiti i diversi livelli assistenziali previsti dal Servizio Sanitario Nazionale, la prevenzione, l'assistenza sanitaria di base, l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, la lungodegenza. Tra queste, pur riconoscendo agli altri livelli un buon grado di funzionalità ed efficacia, le attività che hanno maggior rilievo ai fini del progetto *Torino Internazionale* sono quella ospedaliera e quella preventiva intesa soprattutto come prevenzione secondaria.

Nell'evidenziare le peculiarità del settore sanitario torinese si è fatto riferimento a due categorie di eccellenze: la prima relativa ad attività di erogazione di prestazioni, che può tradursi in un flusso di pazienti, la seconda inerente modalità organizzative, metodologie e strumenti di ricerca che, sebbene non attraggano direttamente la domanda, rappresentano esperienze e modelli esportabili e costituiscono pre-requisiti per incrementare il livello di qualità dell'offerta sanitaria. Tra le prime si inseriscono i trapianti di organi e di tessuti, l'Unità Spinale e il Centro Grandi Ustionati. Tra le seconde possiamo individuare l'organizzazione del Polo Oncologico torinese che raggruppa 6 ospedali della città, l'attività di epidemiologia con particolare riferimento all'epidemiologia dei tumori, l'attività di *screening* dei tumori della mammella, del collo dell'utero, l'attività di ricerca in oncologia molecolare ed infine l'attività di nefrologia relativamente allo sviluppo di dialisi a partecipazione attiva del paziente.

1 La situazione attuale

1.1 Trapianti

Presso l'Azienda Sanitaria Ospedaliera (ASO) S. Giovanni Battista Molinette sono presenti i centri autorizzati ai trapianti di organo (fegato, rene, cuore e polmone).

Con 251 interventi l'Ospedale S. Giovanni Battista Molinette risulta essere il centro italiano che ha effettuato il maggior numero di trapianti di organo nel 1997 (totale interventi in Italia 2.103). Tra questi, quello di rene con 112 interventi è il trapianto più diffuso e si caratterizza per l'ampiezza dei criteri di accettazione rispetto alle altre strutture nazionali.

Il bacino di utenza dell'attività di trapianto è prevalentemente piemontese, sebbene si registri una apprezzabile capacità di attrazione extraregionale specialmente per il centro-sud Italia.

Eccellente è il livello qualitativo, in linea con i maggiori centri europei (i tassi di sopravvivenza sono sovrapponibili e in alcuni casi migliori). Ulteriore testimonianza della qualità è data anche dalla funzione di insegnamento che i centri svolgono a livello nazionale.

Tra i trapianti di tessuto è da citare l'attività di trapianto di cornea (assicurata da una rete regionale che ha l'Ospedale Oftalmico come riferimento per Torino) e i trapianti di midollo, sia su adulto (Ospedale S. Giovanni Battista Molinette) sia su bambino (Oirm Sant'Anna).

1.2 Riabilitazione intensiva

Nell'ambito delle attività di riabilitazione specializzata sono da citare l'Unità Spinale, unico centro in Piemonte per la cura e riabilitazione delle lesioni midollari, e il Centro Grandi Ustionati entrambi presso l'ASO CTO.

1.3 Oncologia

Coerentemente con il nuovo assetto organizzativo della rete oncologica regionale previsto nel Piano Sanitario Regionale (PSR) è iniziata la costruzione del Polo Oncologico di Torino con la costituzione del Dipartimento Oncologico dell'Ospedale S. Giovanni Battista Molinette.

Il polo ha struttura dipartimentale interaziendale (è costituito dall'Ospedale monospecialistico S. Giovanni-Antica Sede, dall'OIRM. Sant'Anna, dall'Ospedale S. Giovanni Battista Molinette, dall'Ospedale Mauriziano attraverso l'Istituto Tumori di Candiolo) e persegue finalità di elaborazione delle linee guida di diagnosi e cura, adozione di protocolli e percorsi diagnostico-terapeutici uniformi.

Nell'ambito dell'attività oncologica importante ruolo è svolto dal Centro per l'Epidemiologia e la Prevenzione Oncologica (CPO) che svolge attività di diagnosi precoce, di studio e valutazione, di ricerca eziologica e di supporto alla programmazione dell'assistenza.

Di particolare rilievo è l'attività di diagnosi precoce svolta dal CPO nell'ambito del tumore della mammella e dell'utero e in via sperimentale sul colon retto (sulla base di un programma europeo) attraverso attività di *screening* su tutta la popolazione a "rischio" di Torino.

Importante a livello internazionale è l'attività di ricerca in oncologia molecolare svolta presso l'IRCC di Candiolo.

1.4 Epidemiologia

L'epidemiologia dei tumori ha profonde tradizioni sin dagli anni '70 quando l'epidemiologia italiana nasce dall'esperienza torinese. In particolare sono da citare importanti studi sui fattori di rischio occupazionale e di "stile di vita" (fumo attivo-passivo) i cui risultati hanno avuto unanime riconoscimento a livello internazionale trovando applicazione nell'ambito dell'epidemiologia molecolare e della medicina basata sulle prove di efficacia (*evidence based medicine*).

1.5 Nefrologia e dialisi

Notevoli sono le tradizioni in ambito di nefrologia e dialisi specialmente per la rete dei centri a livello regionale che consente interventi comuni e standard di trattamento omogenei.

In particolare molto avanzato è il trattamento di dialisi a partecipazione attiva del paziente, sia extraospedaliera (il cui modello è stato sperimentato a Torino e esportato in Europa) sia domiciliare (primo caso a Torino).

2 Le tendenze

Le principali azioni in atto, in accordo con gli orientamenti del PSR, fanno riferimento a due orientamenti di fondo:

- consolidamento delle attività di eccellenza già presenti quali i centri trapianti, le attività di riabilitazione intensiva, il Polo Oncologico e il collegamento tra studi epidemiologici e la rete oncologica;
- potenziamento o sviluppo di nuove aree di attività quali la realizzazione di un trauma center (ospedale CTO) e l'attivazione di un centro per Gravi Cerebrolesioni.

2.1 Trapianti

Il principale vincolo al potenziamento dell'attività di trapianto è la disponibilità di organi. Sebbene a Torino e nel Piemonte le donazioni siano maggiori rispetto alla media nazionale (18,6 donazioni per milione di abitanti contro le 11,6 dell'Italia), un sensibile miglioramento della situazione si può ottenere solo con la modifica dell'attuale impianto normativo relativamente al consenso del donatore. In tale prospettiva sono all'esame del parlamento alcune proposte che si orientano verso il silenzio-assenso del donatore. (Le nazioni che hanno recepito tale principio hanno risolto i problemi di soddisfazione del fabbisogno locale e si presentano addirittura come polo di attrazione).

L'attività di trapianto ha comunque un potenziale di sviluppo e diverse sono le azioni previste in tal senso:

- consolidamento delle attività di trapianto effettuate, in particolare per il trapianto del rene è in atto l'estensione delle indicazioni sia per i riceventi che per i donatori e lo sviluppo, in presenza di particolari condizioni, del trapianto con donazione da vivente,
- convenzione tra ASO S. Giovanni Battista Molinette e ASO OIRM Sant'Anna per i trapianti pediatrici,
- attivazione dei trapianti di pancreas-rene e di pancreas-fegato (ASO S. Giovanni Battista),
- attivazione dei trapianti di intestino (ASO S. Giovanni Battista Molinette).

A breve saranno create presso l'ASO S. Giovanni Battista Molinette le banche degli occhi, dei segmenti vascolari e dell'osso.

Sotto il profilo amministrativo-organizzativo, è intenzione dell'Assessorato attribuire maggiore autonomia di azione ai centri trapianti attraverso la modifica delle modalità di finanziamento delle attività passando da un rimborso a tariffa (in funzione del numero di interventi effettuati) ad un finanziamento a *budget* sulla base di un programma di attività predisposto dal Centro.

2.2 Oncologia

Potenziamento del Polo Oncologico con standardizzazione delle procedure di diagnosi e cura, innalzamento dei livelli di trattamento a linee guida partecipate e basate su pratiche di *evidence based medicine*.

2.3 Epidemiologia

Potenziamento della ricerca epidemiologica volta sia alla prevenzione primaria che secondaria con la partecipazione a programmi europei volti a validare l'efficacia di nuovi interventi di *screening* (colon retto, mammella in donne con età inferiore a 50 anni).

2.4 Traumatologia

È in atto una reimpostazione dell'Ospedale CTO verso la realizzazione di un “*trauma center*” specializzato nelle prestazioni immediatamente successive al trauma e durante le fasi di ricovero in rianimazione e chirurgia.

2.5 Riabilitazione intensiva

Il PSR prevede l'attivazione di un'unità Gravi Cerebrolesioni presso l'ASO CTO. Tale centro, unico riferimento per il Piemonte e la Valle d'Aosta, avrà compiti di valutazione delle lesioni, gestione del trattamento riabilitativo, programmazione ed esecuzione delle terapie e controllo della qualità degli interventi.

È in progetto la creazione di una banca della cute presso l'ASO CTO.

3 Interventi di modifica

Il più evidente punto di eccellenza della sanità torinese risulta essere il trapianto organi. Ad oggi pur avendo tutte le credenziali sotto il profilo della qualità tecnica non riesce a svolgere un ruolo internazionale per la carenza di organi.

Nella prospettiva di consolidare il ruolo dei trapianti è necessario, a vari livelli (da parte degli organi politico-istituzionali, degli operatori e dei cittadini), lo sviluppo di una serie di azioni alcune delle quali già avviate:

- revisione della legge relativa al consenso del donatore;
 - coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali (Comune, Provveditorato agli studi, Chiesa) finalizzata alla sensibilizzazione alle donazioni,
- continuo adeguamento delle strutture di supporto post-intervento (ambulatori, *day hospital*)
perfezionamento dei meccanismi di finanziamento per l'attività di prelievo organi (dovrebbe essere prevista una tariffa di rimborso specifica per il prelievo).

Giorgio DONNA e Salvatore NIEDDU, NAGIMA Srl

POLITICHE CULTURALI A TORINO

Sintesi

Tra gli elementi che hanno caratterizzato la storia torinese, una particolare importanza occupa certamente la sfera del lavoro e della produzione. La città ne ha tratto una convinta vocazione per il progresso, un peculiare carattere, dinamico e innovativo, che ha permeato anche il campo dell'arte e della cultura.

Questa spiccata sensibilità nei confronti del sapere inteso come saper fare, ha avuto come naturale conseguenza l'attenzione costante nei confronti della scienza e della tecnologia, nonché la spinta a rivolgere ben presto lo sguardo oltre i propri confini, alla ricerca di legami tra le economie e tra le culture.

Tale attitudine si è manifestata nello sviluppo della tecnologia, dell'industria, della ricerca scientifica e delle arti applicate, fino all'attuale design industriale. Torino conta su un prestigioso Politecnico e ospita organismi di importanza nazionale quali lo CSELT o l'Istituto Galileo Ferraris, oltre a una pluralità di istituzioni di prim'ordine in differenti campi della cultura e della formazione.

Questa ricca e articolata realtà non può certo essere dimenticata, costituendo anzi il contesto sul quale innestare ogni azione in campo culturale; tuttavia qui ci si limita a presentare l'iniziativa dell'amministrazione cittadina, proponendo una riflessione sui criteri che l'hanno ispirata, una breve rassegna delle sue principali realizzazioni e la proposta di alcuni progetti su cui lavorare nell'immediato futuro.

1 Qualche spunto di riflessione

Torino è spesso descritta come una città laboratorio: luogo di innovazione e di sperimentazione di esperienze e formule, destinate a costituire modelli in grado di espandersi ben oltre i suoi confini.

La scelta di investire sul patrimonio culturale è strettamente connessa non soltanto con la scommessa di costruire un nuovo modello di sviluppo della città, ma anche con l'obiettivo di trarre dal suo passato industriale e manageriale, ma anche finanziario e scientifico, le risorse necessarie per la propria innovazione.

Non è pensabile realizzare e gestire un cambiamento così vasto senza utilizzare le risorse professionali che la nostra città possiede. Occorre porle al servizio di una nuova generazione di dirigenti e di quadri capaci di applicarle su terreni nuovi, in un ambito – pubblico e privato – di innovazione nella gestione del patrimonio culturale.

Per questa città è di nuovo il momento di superare una certa separatezza non solo tra pubblico e privato, ma anche tra industria e cultura, come in tutti i momenti di svolta della sua storia. E insieme di fare appello allo Stato perché da questa città di frontiera, così vicina alle radici della nazione come alla sua vocazione europea, sappia trarre tutti gli stimoli e le risorse per un processo di rinnovamento che coinvolga l'intero paese. E' stato così in passato, può esserlo ora.

1.1 Una città d'arte e di cultura

Vi sono città nelle quali il peso della storia è tanto grande e illustre da giungere quasi a limitarne il dinamismo e l'agilità; si deve innanzitutto accudire le memorie, subordinando ogni progetto alla conservazione dei beni. Torino può invece trovare un equilibrio che

sappia coniugare le esigenze della creazione e della modernità con le cure che il patrimonio esige.

La cultura non può identificarsi con la sola tutela né con la sola produzione, ma deve favorire la connessione di tutela e fruizione, di memoria e nuova produzione.

La tutela, infatti, da sola non regge neppure alle ingiurie del tempo: considerata come pura difesa è condannata alla sconfitta, perché è solo attraverso l'uso equilibrato che si protegge il bene. Ma la definizione dell'uso e delle funzioni di ogni bene non può competere solo a chi lo tutela. La cultura deve essere eredità del passato, vivacità del presente, organizzazione e partecipazione diffusa

L'amministrazione cittadina si propone come soggetto adeguato a svolgere un compito di coordinamento e di riconduzione a sistema della ricchezza e della pluralità di attori e di esperienze esistenti, nel rispetto delle funzioni e delle competenze proprie di ciascuno e in un clima di reciproca collaborazione.

1.2 Cultura e politica

Parlare di politica della cultura suscita preoccupazioni. E' una reazione comprensibile, perché i valori che la cultura coinvolge - come tutti i valori - sono radicati nella libertà. Tuttavia, preoccupazioni ancor più forti dovrebbero suscitare l'incuria o una gestione solo apparentemente neutrale del potere. L'autonomia della cultura è sacrosanta ma non deve trasformarsi in lasciapassare per operare senza risponderne. L'autonomia riguarda il fatto che la politica non deve intromettersi nelle scelte, non che non può valutarle.

Il terreno culturale, in realtà, è un terreno eminentemente politico. Con ciò si vuole dire che l'identità di una comunità civile trova nella cultura la propria coscienza e la propria espressione e che, conseguentemente, laddove questa coscienza manca è l'identità stessa a essere minacciata.

Il problema fondamentale di una politica della cultura è quello di mettere capo a una identità che non solo tolleri, ma anche promuova le differenze. Lo schema di riferimento non può essere duale (e riproporre una obsoleta opposizione *cultura della critica/cultura del potere*), ma deve cercare di recuperare un progetto tra forze cui è propria una forte tendenza centrifuga.

In Italia, l'assenza di un soggetto nazionale della politica culturale ha fatto sì che il vuoto fosse occupato da soggetti diversi: gli enti locali, in particolare, si sono occupati di cultura ben al di là delle loro competenze, consolidando al tempo stesso propri apparati specializzati nel settore.

Gli interventi locali, però, sono stati spesso caratterizzati da un alto grado di improvvisazione. Improvvise sono le istituzioni autonome nate in taluni settori dello spettacolo, ma anche le iniziative che, a partire dalle città e con la costituzione degli assessorati alla cultura, sono nate negli ultimi vent'anni. Quando si dice improvvisate, è bene sottolinearlo, non si vuole fare riferimento alla qualità degli interventi - talora di ottimo livello - bensì al loro carattere non sistematico.

1.3 Tra evento e istituzione

Frutto di questa situazione è in qualche misura anche la polemica tra cultura come avvenimento e cultura come istituzione, che ha avuto toni particolarmente accesi soprattutto nel corso degli anni Ottanta, ma che non può dirsi tuttora superata. Così posta, la questione non produce che una sterile polemica.

E' difficile negare che appartenga alla cultura la dimensione dell'evento, e dunque anche dell'effimero. Un gesto culturale, come ogni gesto di creatività e di libertà, accade in un luogo, in un tempo, anche una sola volta. Altrettanto però l'istituzione appare necessaria, poiché la cultura non si misura solo sull'eccezionalità dei risultati, ma anche sulla media delle sue opportunità, sulla capacità di renderne partecipi il più vasto numero di cittadini. Non ci pare però che si possano semplicemente giustapporre le due tendenze. Necessaria è piuttosto una dialettica, in cui l'evento critichi e metta in discussione l'istituzione e l'istituzione dia misura all'evento. Spetta allora al politico il compito non facile della mediazione dialettica tra evento e istituzione.

1.4 Le città come soggetti di politica culturale

L'assenza di una vera politica culturale nazionale ha favorito, come si è detto, il proliferare di soggetti locali. Tra essi le città, in particolare le città metropolitane, sono i più significativi. E' questo un fatto che non può essere trascurato, tanto più che esso affonda robuste radici nella nostra storia e l'importanza dei centri cittadini costituisce un tratto tipico dell'evoluzione politico-sociale italiana fin dall'epoca medioevale.

Le città, in quanto aree metropolitane, mostrano di avere la capacità di contenere un insieme di differenze così significativo da evitare il rischio dell'imposizione e dell'omologazione culturale, disponendo al tempo stesso di un'identità non fittizia. Esse sono quindi un soggetto adeguato di politica culturale.

Le città conservano uno spiccato carattere di luoghi in cui grandi quantità di persone si concentrano e si identificano. Tanto è vero che chi vive nei centri della cosiddetta cintura è naturalmente portato ad asserire, quantomeno trovandosi fuori dalla sua regione, di vivere nel centro maggiore intorno al quale i centri minori inevitabilmente gravitano. C'è un dato simbolico importante in questo: sebbene io non lavori o non abiti in una certa città, ne riconosco la sfera di influenza, mi identifico in essa. E' l'espressione di un bisogno di identificazione, di un punto di riferimento al quale correlarsi.

Anche nella prospettiva di una diffusione diversa e più complessa della popolazione sul territorio, di un sistema di trasporti e comunicazioni sempre più sofisticati e virtuali, è di questo centro di riferimento che noi continuiamo ad aver bisogno. Le città in questi anni si sono riproposte come luogo forte di cultura e possono diventare il luogo della concentrazione culturale.

Restano, beninteso, dimensioni che travalicano la città, che essa da sola non può esaurire, e che richiedono una rappresentanza nazionale, e dunque una politica nazionale. Misurarsi concretamente nella definizione di queste dimensioni è il compito che ci attende.

2 L'iniziativa dell'amministrazione cittadina

Gli anni più recenti hanno fatto rilevare, a Torino, un positivo clima di ripresa e di cambiamento in campo culturale. Il pubblico dei musei è in costante crescita (oltre un milione di visitatori all'anno), il Salone del Libro e quello, più giovane, della Musica richiamano centinaia di migliaia di visitatori, la rassegna estiva Giorni d'Estate coinvolge più di un milione e mezzo di persone, Settembre Musica è un appuntamento che ha ormai conquistato una sua risonanza internazionale, a Torino si tornano a girare film, il flusso turistico è in crescita.

Un rapido esame dei diversi campi di intervento può servire a mettere in luce i risultati e i limiti della situazione attuale.

La rassegna estiva Giorni d'Estate ha ulteriormente allargato il campo della collaborazione con le Circoscrizioni e i Comuni dell'area metropolitana: attraverso un accordo di programma, ben diciotto comuni della cintura sono stati coinvolti nell'iniziativa, che anticipa così, nei fatti, la realizzazione dell'area metropolitana. All'interno della kermesse, che mantiene il suo carattere di offerta variegata e rivolta a ogni tipo di pubblico, alcune rassegne hanno assunto una visibilità e un'importanza che travalicano l'ambito locale (JVC Jazz Festival, Pellerossa, ecc.).

La stagione musicale torinese garantisce un'offerta ricca e qualificata, pur permanendo alcune carenze, ad esempio sul fronte della musica contemporanea. Nel corso del 1997, Torino ha proposto quasi ottocento serate musicali, ripartite tra il Teatro Regio, il Piccolo Regio, il Conservatorio, l'Auditorium RAI e quello del Lingotto. L'ultima edizione di Settembre Musica ha fatto registrare 28.000 presenze (oltre diciannovemila ai concerti a pagamento e circa novemila a quelli gratuiti). Nonostante le difficoltà incontrate dal progetto Sistema Musica, è in questa ottica che la Città sta lavorando insieme con le diverse istituzioni.

Se una politica per la danza non è di fatto mai esistita, il rilancio del festival Torinodanza, con l'affidamento della direzione a Maurice Béjart, costituisce comunque un dato positivo. Per quanto riguarda il teatro, la Città si è impegnata attraverso una delibera-quadro a mettere ordine e a imprimere una svolta metodologica nelle relazioni con gli operatori cittadini. Il problema è semmai quello di riequilibrare il rapporto tra queste realtà e il Teatro Stabile, anche dal punto di vista dei finanziamenti. Il peso della Città, peraltro, è assai limitato, se si pensa che l'intervento regionale e statale in campo teatrale è rispettivamente di tre e di cinque volte superiore. Il carnet Metti una sera a Teatro (1.500 abbonati nel 1997) costituisce un buon esempio di azione trasversale, in grado di coinvolgere significativamente enti e istituzioni non comunali.

Nel campo del cinema l'azione è emblematicamente suddivisa tra la conservazione (ad esempio attraverso la sistemazione delle collezioni del Museo del Cinema alla Mole Antonelliana e il rilancio dell'Archivio Nazionale Cinematografico della Resistenza) e la produzione (attraverso iniziative come la Commissione Film, il Parco Tecnologico Multimediale, Antenna Media). Il Festival Cinema Giovani (oggi Torino Film Festival), è ormai divenuto un appuntamento di rilievo internazionale e ha richiamato, nell'edizione '97, 53.000 visitatori.

Il patrimonio delle Biblioteche Civiche è stato ulteriormente incrementato (oltre un miliardo di lire speso nell'ultimo anno per acquistare nuovi volumi), la loro visibilità e fruibilità è stata accresciuta attraverso il sito Internet e l'informatizzazione del catalogo, nuove sedi decentrate sono state aperte. Del sistema bibliotecario urbano fanno oggi parte quattordici biblioteche decentrate (di cui due all'interno, rispettivamente, del Casa Circondariale delle Vallette e del Ferrante Aporti) oltre alla Civica Centrale (che raccoglie 450.000 volumi, e conserva un'importante collezione di documenti e libri antichi). Nel corso del 1997 si sono registrate oltre un milione di presenze e più di mezzo milione sono stati i prestiti.

La situazione dei musei è per molti versi soddisfacente. Si è già ricordata la ripresa in termini di visitatori; la trasformazione della Galleria Civica d'Arte Moderna in istituzione è ormai compiuta e, oltre ad assicurare autonomia gestionale e di bilancio, ha consentito di giungere alla nomina di un direttore, carica vacante da oltre vent'anni. Conclusosi il lavoro della Commissione di esperti, incaricata di studiare l'assetto del nuovo allestimento del

Museo d'Arte Antica a Palazzo Madama, si è proceduto all'affidamento del progetto di riallestimento. Occorre tuttavia ricordare che le competenze del Comune si esercitano su cinque soltanto dei quasi quaranta musei esistenti. E' qui particolarmente evidente che un ragionamento in termini di sistema è imprescindibile. L'Abbonamento Musei, nato su iniziativa della Città e che oggi coinvolge diciassette musei torinesi, costituisce un buon esempio della direzione da intraprendere.

Torino assicura nel corso dell'anno una programmazione di mostre ricca e differenziata alla quale contribuiscono molte istituzioni pubbliche e private. Tra le più recenti iniziative della Città, le mostre Fontanesi e Chagall e il suo ambiente hanno richiamato rispettivamente 40.000 e 64.000 visitatori.

Per ciò che riguarda i giovani c'è una politica significativa e importante di sviluppo. Nel corso del 1997, Torino ha ospitato la Biennale dei Giovani Artisti dell'Europa e del Mediterraneo, che ha richiamato nella nostra città giovani creatori di differenti nazionalità, riscuotendo un grandissimo successo di pubblico. Dal 2000, si terrà a Torino la Biennale Italiana Giovani, una manifestazione voluta e sostenuta dal Comune insieme con la Provincia e la Regione. Il progetto Pass 15-Torino in tasca, attraverso l'invio di una tessera a domicilio, sancisce l'ingresso nella società di tutti i quindicenni torinesi, offrendo loro, per un anno, la possibilità di fruire gratuitamente delle opportunità culturali e sportive della città. E' questo un settore, peraltro, nel quale occorre fare un salto di qualità, non tanto sul piano degli investimenti quanto nel tipo di mentalità: il tema dell'alleanza tra cultura e giovani può significare anche posti di lavoro per i giovani nel settore della cultura; la lotta al degrado sociale può coniugarsi con l'impegno per un'occupazione qualificata e per la formazione di figure professionali nuove, dove la cultura può giocare un ruolo di primo piano. Questo però è un tema che travalica di gran lunga le possibilità di un ente locale territoriale e sul quale l'impegno della Regione e dello Stato è essenziale.

Torino, unica città in Italia, si è dotata di un Centro Interculturale, mentre il Festival Identità e Differenza riconferma l'impegno nei confronti delle comunità di stranieri e la necessità di farsi carico dei nuovi problemi posti da una multiculturalità. E' questo un campo nel quale la cultura può rivendicare un ruolo importante, perché è sul suo terreno che i conflitti possono essere ricondotti alla parola e le differenze divenire arricchimento reciproco anziché contrasto.

L'Associazione Torino Città Capitale Europea, attraverso la quale si sono sapute raccogliere energie pubbliche e private, è nata con l'obiettivo di rilanciare un'immagine anche internazionale di Torino, favorendone l'inserimento nei grandi circuiti europei. Tra i suoi impegni, l'ambizioso progetto di recupero della Cavallerizza, le iniziative per la commemorazione dello Statuto Albertino e quelle per l'Ostensione della Sindone.

3 I progetti

Possiamo quindi affermare che Torino è già una capitale europea della cultura. Se ciò è avvenuto, peraltro, è stato quasi esclusivamente grazie alle politiche di consenso e di coordinamento locali, nonché a interventi pubblici e privati anch'essi locali.

Perché questa stagione decolli definitivamente e diventi un motore per l'intera nazione (in particolare come cerniera con l'Unione Europea), occorre che anche lo Stato si coinvolga in tale processo, favorendo nuove regole giuridico-amministrative, investendo risorse economiche, sostenendo ruoli e candidature nazionali e internazionali di Torino. Questa è

la premessa da cui partire per affrontare i progetti sui quali impegnarsi per il futuro della nostra città.

3.1 A favore dell'espressione giovanile

Come si è detto, Torino intende realizzare, a partire dalla primavera del 2000, una Biennale torinese dei Giovani Artisti; altri progetti, come Emporio Giovani e Spazio Murazzi, si propongono di rispondere all'esigenza di offrire un luogo in cui i servizi informativi, la produzione e la fruizione culturale, il tempo libero, i servizi commerciali trovino un punto di incontro con i giovani. Non soltanto informazione, non soltanto cultura, non soltanto intrattenimento: spazi polifunzionali completamente nuovi, dove è possibile e auspicabile sperimentare nuove forme di comunicazione con e tra i giovani.

La Città, che ha assunto la Presidenza dell'Associazione per il Circuito dei Giovani Artisti Italiani per il triennio 1997/2000, ha posto come tema centrale il rapporto tra arte e territorio urbano e la riflessione sull'arte come elemento di trasformazione del passato e di continuità tra passato e futuro. Fornire ai giovani nuovi spazi significa anche evitare il rischio di ridurre le loro forme di espressione alla manifestazione di una sterile cultura contro.

In molte città d'Europa, fabbriche, ospedali, magazzini, collegi, caserme, prigioni, dopo aver svolto per secoli la loro funzione, ne assumono una nuova; non all'improvviso, ma dopo accurati lavori di restauro e di trasformazione che si propongono una completa metamorfosi dei luoghi.

Gli edifici recuperati a nuove funzioni ma ricchi di storia costituiscono lo scenario ideale per accogliere progetti artistici nati dalla sensibilità contemporanea, a fronte dell'incongruità spesso manifestata dai luoghi tradizionalmente adibiti allo spettacolo. Gli edifici abitati in passato dalle collettività conservano una vocazione di spazio aperto e consentono, dopo la trasformazione-restauro, a una rinnovata fruibilità, nella quale può espandersi adeguatamente il nuovo rituale dello spettacolo, della creazione artistica e dell'incontro.

3.2 Venaria e l'Istituto per la formazione dei giovani addetti alle attività culturali e turistiche

L'impegno per il restauro della residenza, con il coinvolgimento dell'Unione Europea e della Regione, è molto significativo. Esso però deve avere come obiettivo la presentazione arredata e animata dell'edificio in quanto tale, poiché esso, in quanto grande residenza, può di per sé attrarre, portando attenzione in generale sulla corona di residenze sabaude. La Venaria è una risorsa in quanto si correla con la città e, arricchita di propri autonomi richiami artistici, culturali ed espositivi, può costituire un fondamentale elemento di richiamo, con indubbi e positivi interscambi turistici con Torino. La scelta di collocarvi un Museo dell'Europa ne rafforza la funzione di luogo alto dell'interscambio culturale.

Considerata peraltro la vastità degli spazi e il carattere simbolico del restauro, altri obiettivi dovrebbero essere presi in considerazione.

La scelta di investire in modo consistente sul patrimonio culturale ha come logica conseguenza la proposta di creare un Istituto di alta formazione nel campo dei Beni Culturali, utilizzando le risorse professionali che Torino possiede. Questo Istituto potrebbe divenire una scuola di formazione a livello europeo e trovare un'adeguata collocazione all'interno del complesso della Venaria.

3.3 Il sistema museale centrale

L'UNESCO ha dichiarato la gran parte del centro storico di Torino patrimonio universale dell'umanità. Su ciò occorre investire, creando nel contempo un organismo di alta direzione di questo complesso, che veda coinvolte tutte le istituzioni che a diverso titolo vi hanno competenza.

Nel centro di Torino esistono almeno tre grandi musei. Uno solo è noto nazionalmente e internazionalmente e attrae infatti quasi un terzo dei visitatori dei musei torinesi: è il Museo Egizio (302.000 visitatori nel '97). Questo museo non ha bisogno di essere spostato ma certamente di ampliarsi e rinnovarsi: senza perdere contatto con le sue origini, con la sua storia presto plurisecolare, ma riuscendo a recuperare al tempo stesso un contatto con la contemporaneità nell'interpretazione e nella comunicazione al pubblico. Un primo impegno da richiedere allo Stato va proprio in questa direzione: il finanziamento e il sostegno scientifico e culturale a un grande intervento di rinnovamento e di ampliamento del Museo Egizio, che finora ha potuto godere solo di contributi privati.

Questo impegno non è scindibile da un parallelo ripensamento sulla collocazione della Galleria Sabauda che, nonostante il grande impegno profuso in tutti questi anni, continua a soffrire per l'angustia degli spazi. Di fatto penalizzata dalla compresenza nello stesso edificio del Museo Egizio, ha un pubblico gravemente inferiore all'importanza e alla qualità delle sue straordinarie collezioni.

Il secondo grande museo esiste solo potenzialmente. Non sfugge a nessuno che dal collegamento fisico (e quindi anche istituzionale e gestionale) fra Palazzo Madama - vero fulcro di tutto il sistema artistico e museale cittadino, centro in tutti i sensi della città - e Palazzo Reale, che a soli pochi passi costituisce il punto focale dell'intero sistema delle residenze sabaude, può nascere il secondo grande museo di Torino. Con l'Armeria e la Biblioteca Reale, i vasti giardini che portano al Museo di Antichità - anch'esso parte del sistema museale carlo-albertino - si ricostruirebbe un insieme che con l'Archivio di Stato e la Cavallerizza e la Galleria Sabauda ricollocata nella manica nuova di Palazzo Reale, costituirebbe un grandissimo museo di corte, dando esempio per la prima volta in Italia della possibilità di costruire il nuovo sull'antico, nello spirito che ha animato la realizzazione del *Musée d'Orsay* e nello stile della costruzione del *Grande Louvre*.

Il terzo museo è poco più in là: la Mole Antonelliana, sede del Museo Nazionale del Cinema, è l'epicentro possibile di un museo della medialità, capace di includere la radio, la televisione, la pubblicità e di spingersi verso il digitale, di legarsi a cinema e teatri e a un centro di documentazione sulle arti e lo spettacolo, ricco del patrimonio e delle esperienze delle grandi biblioteche torinesi specializzate in cinema, teatro e arti visive.

In questo caso non servono solo finanziamenti e supporti per un'ideazione scientifica e creativa. C'è bisogno soprattutto di una volontà politica: per realizzare questo sogno è necessario creare un'unica grande istituzione, con la presenza determinante dello Stato, ma in ruolo di comprimario, a fianco degli enti locali e della Città in primo luogo. Si tratta di dismettere aree di pertinenza statale, di convogliare e unificare sforzi, anche privati, che non può toccare solo agli enti locali porre in moto, di legare non solo idealmente ricerca ed educazione, università e istituti di ricerca, enti pubblici e privati, attraverso un impegno esemplare di creatività giuridico-amministrativa.

Per coordinare questo complesso progetto riteniamo che al Sindaco di Torino debba essere affidato il compito non tanto di deciderne il futuro – che è compito da affrontare collegialmente – quanto quello di attivare, coordinare, controllare i tempi e le forme di realizzazione del progetto stesso.

3.4 La Cavallerizza

Questo disegno trova un suo organico compimento nel recupero pubblico dell'area dell'ex Cavallerizza reale. Sono stati già acquisiti all'uso pubblico alcuni significativi fabbricati dell'area, riscattandoli da un utilizzo del tutto estraneo e mortificante rispetto al loro valore di patrimonio storico-architettonico. Occorre che questo processo prosegua con il recupero delle parti oggi ancora in uso al Demanio militare.

L'obiettivo è quello di restituire l'area alla città, con la riapertura degli assi storici di percorrenza, realizzando in questo luogo un grande nodo di collegamento tra i poli museale, universitario e dello spettacolo.

Da un lato, infatti, vi potranno essere localizzate le attività espositive e di servizio dei musei dell'area centrale, attività che non è possibile realizzare nelle sedi museali stesse e che tuttavia sono indispensabili alla vita di tali istituzioni. D'altro lato, a sottolinearne ulteriormente il ruolo di collegamento, nella Cavallerizza potrà trovare spazio l'istituto in cui far confluire le collezioni librerie relative alle arti e allo spettacolo, sia della Città sia dell'Università.

3.5 Una nuova sede per la Biblioteca Civica centrale

La costruzione di una nuova sede per la Biblioteca Civica Centrale, ormai del tutto inadeguatamente ospitata nei locali di via della Cittadella, è una grande occasione per Torino.

La disponibilità di vaste superfici da destinare nella "spina centrale" della città offre anche l'occasione per qualificare la trasformazione urbanistica con l'inserimento di edifici pubblici capaci di simboleggiare le scelte e l'impegno dell'intera città nell'affrontare le sfide del proprio sviluppo futuro.

Trovare una collocazione per la nuova biblioteca in un'area non periferica della spina centrale assume quindi un valore simbolico, ben inserendosi peraltro nella tradizione subalpina tesa da sempre a coniugare la ricerca della gradevolezza estetica con la massima resa funzionale degli edifici destinati a funzioni pubbliche.

Dovunque si sono realizzate nuove biblioteche pubbliche, esse si sono dimostrate in grado di attirare un gran numero di utenti appartenenti alle più diverse condizioni sociali e culturali, divenendo un luoghi importanti di incontro e socializzazione.

La nuova Biblioteca Civica dovrà avere attrezzature e spazi per il pubblico in grado di consentire la consultazione di documenti di ogni genere, dai libri alle più recenti forme di comunicazione multimediale.

Guido VAGLIO , Assessorato per la Cultura della Città di Torino

IL TURISMO IN RELAZIONE AI FATTORI CULTURALI E COMMERCIALI

Sintesi

Il presente capitolo analizza le caratteristiche del turismo torinese in relazione alle tendenze generali dell'industria turistica piemontese e alle prospettive del mercato messe in luce dagli studi più recenti, che prevedono una crescita costante dei mercati e un ruolo importante del turismo urbano. Sulla base di studi e indagini condotti, vengono evidenziati i possibili fattori di attrazione legati alle testimonianze architettoniche, alla qualità della vita culturale e ricreativa, di notevole livello anche se scarsamente conosciuta se non da settori specifici della popolazione. Vengono altresì messi a fuoco i molteplici fattori (profilo predominante del turismo professionale, carenze ricettive, degrado ambientale, carenze infrastrutturali e di servizio, assenza, per un lungo periodo, di istituzioni e di strategie specificamente indirizzate) limitativi delle potenzialità dell'area e tali da fare di Torino una realtà del tutto marginale rispetto ai grandi corridoi del movimento turistico. Vengono infine proposte alcune linee d'azione da svilupparsi entro un "progetto di lavoro" pluriennale, i cui obiettivi siano definiti dalle istituzioni pubbliche locali e dagli operatori privati, e coordinati operativamente dall'Agenzia per l'Accoglienza.

1 Scenari e prospettive di una risorsa strategica

Il turismo è un fenomeno in rapida evoluzione e forte espansione. Tra le tendenze del mercato turistico negli ultimi anni nelle aree più sviluppate possono essere segnalate: una maggiore articolazione dei comportamenti, sui quali incidono in misura sempre più rilevante motivazioni di natura culturale ed ecologico-ambientale; il peso crescente assunto dalle città d'arte e d'affari, cui si legano specifici circuiti di fruizione; la saturazione dell'offerta turistica massificata; l'espansione degli "short breaks", ovvero degli spostamenti effettuati nell'arco di una sola giornata e dei viaggi di breve durata, ma anche di quelli di lungo raggio, entro una cornice complessiva di incremento dei viaggi all'estero e di una maggiore frammentazione dei periodi di vacanza.

Le proiezioni elaborate dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (Omt) indicano, a livello globale, un incremento annuo del 3,5 per cento, con una previsione di oltre 660 milioni di arrivi nel 2000, a fronte dei 284 milioni nel 1985 e dei 528 milioni nel 1994. In ogni caso, come sostenuto dal "Sesto rapporto sul turismo italiano", *"... dall'insieme delle condizioni strutturali e congiunturali previste si ha la sensazione . . . che nei prossimi anni . . . si possa verificare una nuova fase di espansione . . . con ritmi di crescita abbastanza sostenuti e comunque più forti di quelli della fine degli anni ottanta"*.

Si tratta di un movimento imponente che si indirizzerà verso mete tradizionalmente riconosciute, ma andrà anche alla ricerca di nuove destinazioni, stimolando la continua ridefinizione del "prodotto-turismo" e l'affermazione di nuovi protagonisti.

Tra i capitoli emergenti, proprio quello del *turismo urbano* è uno dei più promettenti e, secondo alcune valutazioni, tra i più ricchi di prospettive.

Il turismo rappresenta oggi una delle principali componenti delle economie dei Paesi avanzati e l'incidenza di tale risorsa è destinata a rafforzarsi. E' considerato da molti la più grande risorsa economica del terzo millennio. Secondo il *World Travel & Tourism Council*, il turismo mondiale sarà in grado, sino al 2000, di garantire 34 milioni di nuovo posti di lavoro all'anno, arrivando a coprire il 10 per cento dell'occupazione mondiale. Comunque definiti, gli effetti economici sono rilevanti: secondo le valutazioni fornite dal "Sesto rapporto sul Turismo italiano", ad esempio, per ogni 1000 lire di acquisti effettuati da un turista, si producono 791 lire di valore aggiunto diretto o indiretto; studi francesi inoltre indicano in un posto di lavoro ogni 10mila turisti il ritorno occupazionale del settore.

2 Torino e il mercato turistico oggi

Dopo aver accusato l'impatto della crisi economica internazionale della metà degli anni settanta, il Piemonte ha conosciuto, dal punto di vista del movimento turistico, una fase di graduale e sostanzialmente costante consolidamento, che arriva sino ai nostri giorni. Nel 1980 sono state superate le quote di arrivi e presenze registrate nel 1970, e, a partire dal 1985, il flusso turistico annuo (in termini di arrivi), si è assestato al di sopra dei due milioni. Nel 1995 sono stati rilevati 2,37 milioni di arrivi e 8,23 milioni di presenze totali a livello regionale. Nello stesso anno, a Torino, si sono avuti 639.079 arrivi e 1.473.393 presenze alberghiere, con un incremento costante, rispetto agli anni ottanta, che è stato confermato anche nel 1997 (679.032 arrivi e 1.525.951 presenze). Mentre le presenze dei visitatori italiani sono solo in leggero aumento, i flussi stranieri registrano aumenti assai più consistenti.

Questi risultati, di per sé positivi, assumono un segno più problematico in un quadro comparativo e nella prospettiva strategica di Torino come città turistica. Messi a confronto con il resto della penisola, il Piemonte e Torino appaiono infatti realtà periferiche rispetto ai grandi flussi che, nell'Italia settentrionale, attraverso i valichi e le frontiere centro-orientali e lo snodo milanese, ma anche i vicino transiti del confine francese, hanno come meta privilegiata la Lombardia, il Veneto e il Trentino Alto Adige, regioni, queste, che coprono da sole il 33,3 per cento del movimento turistico che interessa l'Italia, assorbito, per un altro 33,6 per cento da Emilia-Romagna, Toscana e Lazio.

In effetti, il Piemonte occupa in Italia appena il 3,4 per cento delle registrazioni presso gli esercizi, e il 2,8 per cento delle presenze complessive, con un periodo di permanenza media (riferito al complesso degli esercizi alberghieri e extra-alberghieri) pari a 3,5 giorni, stabile rispetto ai rilevamenti effettuati agli inizi del decennio. Si tratta di un dato significativamente inferiore al valore medio nazionale di permanenza di 4,2 giorni, con punte di 4-6 giorni per Trentino, Friuli, Veneto, Emilia-Romagna e Marche. Nel caso di Torino, la permanenza media è ancora più bassa e sostanzialmente costante nell'arco dell'ultimo decennio, con tempi di soggiorno di poco superiori ai due giorni (dati 1997 che saranno modificati nel 1998 per l'effetto Sindone).

La brevità del periodo medio di soggiorno esprime in ogni caso una tendenza generale, legata alla frammentazione dei periodi di vacanza. Ma è anche, nello specifico del caso torinese, indicatore del peso preponderante, quasi esclusivo sul complessivo ammontare del movimento turistico locale, del turismo d'affari, lavorativo o di transito (una distinzione, questa, che andrebbe esplorata attraverso specifiche analisi). E' del tutto marginale, in sostanza, la presenza di visitatori che si recano a Torino in quanto meta di svago o per ragioni culturali, richiamati cioè dalle caratteristiche e dalle opportunità offerte dalla città. L'attuale movimento - come rileva il "Piano di marketing e comunicazione" della *Trademark Italia* (1995), è scarsamente legato alle vacanze.

Al momento attuale, il flusso dei visitatori è così composto:

- un 60-70 per cento sono uomini d'affari, o comunque persone che vengono a Torino per motivi professionali, con una presenza internazionale relativamente equilibrata, che vede primeggiare la Francia, il Regno Unito, la Germania e gli Usa (nel complesso poco meno del 40 per cento della clientela internazionale);
- il 20-30 per cento è costituito da persone che vengono in città in occasione di specifici avvenimenti;
- il restante 5-10 per cento è rappresentato da persone in transito verso altre mete o richiamate da particolari eventi. Per questa componente, Torino è sostanzialmente una "città-scalo" e non una vera e propria destinazione; va tuttavia riconosciuto che, negli ultimi anni, la città ha saputo attirare turisti ed escursionisti in occasione di manifestazioni culturali, sportive e, naturalmente, religiose.

Il Piemonte non può dirsi certo una meta turistica privilegiata e malgrado tutto quanto si scrive, Torino non è ancora una città turistica. E' città di grosse potenzialità, alcune già riconosciute, altre ancora inesprese, ma risulta comunque penalizzata da una struttura ricettiva e di servizio non ancora commisurata, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, alle esigenze di una città che voglia essere presente sul mercato nazionale e internazionale.

Va tuttavia segnalato, sia sul piano cittadino che regionale, un incremento della domanda turistica estera, che, come appare da un confronto tra i dati relativi all'ultimo scorcio degli anni ottanta e quelli più recenti, interessa tutte i componenti dell'offerta ricettiva, sia quella alberghiera che quella complementare.

Figura 2.1: Composizione percentuale degli arrivi e delle presenze di stranieri in Piemonte per paese di origine sul complesso delle strutture ricettive.

| Paese | 1980 | | 1985 | | 1987 | | 1995 | |
|-------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | arrivi | pres. | arrivi | pres. | arrivi | pres. | arrivi | pres. |
| Francia | 32,2 | 24,3 | 27,4 | 21,8 | 25,7 | 21,5 | 17,5 | 11,4 |
| Germania | 14,3 | 16,2 | 18,6 | 20,6 | 21,5 | 21,6 | 27,9 | 33,5 |
| GB | 10,8 | 12,9 | 12,2 | 16,2 | 12,9 | 17,4 | 9,7 | 12,7 |
| Svizzera | 6,9 | 5,5 | 7,4 | 5,6 | 8,3 | 6,4 | 10 | 7,4 |
| Belgio | 5,2 | 7,6 | 3,1 | 4,5 | 3,0 | 4,2 | 2,7 | 3,4 |
| Paesi Bassi | 4,7 | 11,7 | 3,5 | 7,5 | 3,5 | 7,2 | 3,9 | 7,5 |
| USA | 6,7 | 4,0 | 10,8 | 6,7 | 7,5 | 5,0 | 7,2 | 4,4 |

Fonte., Regione Piemonte, Osservatorio regionale del turismo.

Dati particolarmente positivi riguardano il settore extra-alberghiero, dove si rileva un incremento di arrivi e presenze, a conferma dell'importanza di una struttura ricettiva differenziata, capace di accogliere il variegato spettro della domanda, attualmente uno dei punti deboli della struttura ricettiva dell'area.

Sta peraltro mutando in modo significativo il peso delle diverse componenti nazionali. E' un aspetto tutt'altro che secondario per comprendere l'evoluzione del mercato, poiché ciascuna di esse manifesta forti specificità negli stessi modi di selezione dell'offerta turistica, come ben dimostrano studi specializzati condotti in Francia.

In estrema sintesi, è possibile rilevare, innanzitutto, la contrazione di quello che, per molto tempo, è stato il segmento più importante del turismo estero regionale: la Francia. Le presenze transalpine in Piemonte sono passate, tra la fine degli anni ottanta e la metà del presente decennio, da 361.905 a 317.171. Il turista francese usufruisce oggi del miglioramento dei collegamenti al fine di incrementare il proprio raggio d'azione, e dunque rivolgersi ad altre destinazioni nazionali, o per viaggi di brevissima durata, limitati ai centri prossimi al confine, che non comportano pernottamento. E' un fenomeno importante sul terreno della riflessione strategica, poiché la domanda francese - ancor oggi fondamentale per l'area torinese - rappresenta un elemento decisivo per sostenere alcune possibili forme di turismo urbano, come quelle legate al commercio e alle manifestazioni culturali. E', in ogni caso, una componente su cui, in linea di principio, l'incremento dell'accessibilità potrebbe influire positivamente.

La componente tedesca è in forte sviluppo, già oggi largamente prioritaria, a livello regionale, per il settore extra-alberghiero. Questo dato può essere considerato indicativo della crescente propensione all'uso "alternativo" del territorio e del tempo libero, confermato dallo sviluppo delle attività agrituristiche proprio nelle aree che sembrano meta preferita del turista proveniente da aree "forti" dell'Europa, quali la Germania e la Svizzera. Con le riserve prima formulate per il caso francese, tutte le componenti nazionali principali sono in ascesa: dal Regno Unito, particolarmente radicato nella stagione invernale nell'Alta Valle di Susa, alla Svizzera, all'Austria, sino agli Usa e al Giappone (fonte Ires, "Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1996, Torino 1997").

3 Caratteristiche dell'offerta

Se il capitolo dominante del turismo torinese è costituito, come detto, da quello d'affari e lavorativo, tale profilo prevalente della clientela spiega ampiamente sia le caratteristiche del sistema alberghiero, di ridotte dimensioni, sia l'andamento dell'utilizzo del sistema ricettivo. A livello settimanale, si registra la caduta degli arrivi dal 70-80 per cento a 20-30 per cento nei *week-end*; a livello stagionale, i flussi sono ripartiti sull'arco dell'anno lavorativo e si "spengono" nei mesi estivi (luglio, agosto), che dovrebbero costituire un momento di punta, ma durante i quali la città, invece, "chiude i battenti".

Con 507 esercizi (1995), su un totale di 1.544, la provincia di Torino accoglie ancor oggi il maggior potenziale alberghiero di una regione che, dal punto di vista dell'indice di utilizzazione lorda (che misura il rapporto tra le presenze effettive e la disponibilità ricettiva, espressa in termini di giornate-letto potenziali e dell'offerta complessiva), pari a

28, si colloca al fondo della graduatoria delle regioni settentrionali e centrali, molto al di sotto del valore medio nazionale, pari a 39,1.

Con l'inaugurazione del Meridien-Lingotto, si contano attualmente in città 14 alberghi a 4 stelle, 40 alberghi a 3 stelle, 24 alberghi a 2 stelle, 67 alberghi ad una stella. Il nuovo apporto migliora ma non risolve una situazione ancora segnata da limiti quantitativi e qualitativi, ma che appare comunque lontana dal quadro desolante degli anni ottanta: appena dieci anni addietro, nel 1986, solo il 4 per cento degli esercizi apparteneva al livello superiore (quattro stelle), mentre l'80 per cento della dotazione alberghiera apparteneva alla fascia più bassa e meno qualificata.

E' una struttura alberghiera comunque insufficiente nei periodi di massimo carico turistico e sottodimensionata per ipotizzare qualsiasi campagna promozionale di forte impatto; essa costituisce insomma una barriera per lo sviluppo di grandi segmenti di domanda (*Trademark Italia*, "Piano di marketing e comunicazione per lo sviluppo del turismo nella provincia di Torino", marzo 1995).

Per quanto riguarda gli *standard* attuali di servizio, sono stati rilevati casi di obsolescenze e caduta di qualità, ma si rilevano anche alcune punte di *comfort* e di eccellenza, all'interno di un ventaglio di prezzi tendenzialmente omologato verso l'alto. Risultano altresì insufficienti le strutture ricettive di medio livello (due e tre stelle) e di buon *standard* qualitativo, capaci cioè di garantire un soggiorno relativamente economico.

Delle oltre 100 grandi catene alberghiere presenti in Italia (Annuario del Turismo '97), meno di dieci sono presenti nella città: *Jolly Hotel*, *Starhotel*, *Best Western*, *Le Meridien*, *Atahotel*, *Turin Hotel International*, *Holiday Inn*, *Logis*. Mancano invece alberghi appartenenti a catene note ai viaggiatori, quali *Sheraton*, *Hilton*, *Intercontinental*, *Mariott*, *Ramada*, e così via. Se i nomi si riferiscono a fasce di qualità, la carenza riguarda in realtà tutti i principali segmenti del mercato (Ires, "Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1996, Torino 1997"), sia quello di livello superiore, sia, soprattutto, come appena rilevato, quello di qualità a livello medio. Ciò, oltre a penalizzare il ventaglio dell'offerta, fa sì che il nome di Torino non compaia, se non saltuariamente, nella *brochure* informativa dei circuiti alberghieri internazionali.

La ristorazione è tendenzialmente orientata al viaggiatore d'affari. Molti dei maggiori ristoranti della città sono chiusi alla domenica. Sebbene proliferino i luoghi di incontro e divertimento serale e notturno, l'area centrale, crocevia dei visitatori, offre poche attrattive di divertimento e servizio visibili e attraenti. Il caso più eclatante è quello di Piazza Castello, dove, dopo le 20, solo pochi locali rimangono aperti e il pubblico, uscito dalle sale teatrali o cinematografiche, non dispone che di un centinaio di posti a sedere in ristoranti e caffè limitrofi. Non esiste, d'altra parte, - e ciò va considerato un forte limite - un quartiere della ristorazione animato, che possa costituire un elemento di richiamo e accoglienza nelle ore serali, come avviene ad esempio nella vicina Lione o nelle città dell'Europa mediterranea.

4 L'immagine attuale della città

Oggi Torino occupa una posizione secondaria e del tutto ininfluenza nell'offerta degli operatori professionali. La città è praticamente assente da tutte le offerte del settore turistico: non è proposta da alcun operatore non locale, sia esso *tour operator*, compagnia aerea, agenzia di trasporti. Solo alcune, tra le catene alberghiere presenti, formulano proposte specifiche sulla città.

Malgrado alcuni interventi negli ultimi anni su riviste specializzate e quotidiani (ad esempio il *Financial Times*), interventi comunque sporadici e sostanzialmente legati alla presenza di locali storici, e su cui l' "effetto Sindone" ha avuto un influsso decisivo, Torino e l'area torinese hanno una presenza sporadica sulla stampa specializzata.

Molti eventi maggiori, pur se di riverbero internazionale, non raggiungono mai un'eco vasta. Un capitolo decisivo nella mancata valorizzazione di Torino e, nel suo complesso, del territorio piemontese, è stato rappresentato, sino allo scorso anno, dalla mancanza di "promozione" e dalla assenza di una struttura specificamente preposta a questo compito. Se non in rarissime occasioni, il turista che sino a ieri fosse arrivato, o transitasse, in Piemonte, o nella stessa Torino, avrebbe trovato difficoltà nell'aver semplici informazioni e nell'orientarsi sulle possibili opportunità di svago e di accoglienza presenti. La svolta decisiva è intervenuta, in questo senso, con l'istituzione della Agenzia per l'Accoglienza e Promozione Turistica.

Allo stato attuale non esistono guide dedicate alla città nelle principali lingue (Inglese, Francese, Tedesco Spagnolo Giapponese). Torino trova collocazione solo all'interno delle guide nazionali, dove, ovviamente, non risalta nel confronto dei centri d'arte più rinomati, anche perché viene spesso sottolineata la poco invitante impronta industriale della città. Le informazioni sono in genere poco aggiornate, talvolta inesatte e non tali da indurre curiosità e stimoli ad un eventuale viaggio.

Questa immagine "debole" è poi convalidata dall'insieme delle molte attività, sportive o produttive, rinomate internazionalmente ma il cui marchio non richiama direttamente la città. Si possono citare i casi Martini & Rossi, Lavazza, Cinzano, Giugiaro, Pininfarina e Ghia. Peraltro, l'identificazione quasi esclusiva della città con la più importante fabbrica automobilistica italiana non ha avuto sicuramente un riscontro positivo dal punto di vista della sua vocazione turistica e culturale - anche se oggi il fatto potrebbe essere adeguatamente valorizzato -. Molti importanti fattori di richiamo sono stati a lungo oscurati: la città sabauda, prima capitale dello stato unitario; la città barocca e neoclassica che, tra Ottocento e primi del Novecento, veniva presentata, nei trattati di urbanistica come *exemplum* tra i più interessanti; una delle capitali italiane dell'*Art Nouveau* in Italia; una delle prime capitali dell'industria cinematografica europea; la capitale di una regione che primeggia sul piano eno-gastronomico; l'originaria capitale della cultura jazzistica italiana; una delle capitali dell'arte del ventesimo secolo in Italia, ecc..

5 Vantaggi competitivi e punti deboli dell'area torinese

5.1 *Una localizzazione privilegiata*

Non vi è dubbio che, per posizione geografica, qualità del patrimonio storico e culturale, testimonianze architettoniche e valori ambientali, Torino goda, teoricamente, di un elevato potenziale di attrattività, che potrebbe collocarla tra le mete privilegiate nel quadro del turismo urbano internazionale. I suoi percorsi porticati rappresentano una risorsa di rilievo oggi non adeguatamente caratterizzata e valorizzata, che agevola, tra l'altro, le attività commerciali. Poche altre città, europee e non, possono vantare la medesima vicinanza, favorita da buoni collegamenti stradali, a stazioni turistico-climatiche di montagna, mare e di lago. E' un insieme di caratteristiche difficilmente riscontrabile in altre parti d'Europa: nel raggio di 100-150 chilometri si trovano infatti il più importante complesso di stazioni sciistiche integrate dell'Italia Nord-Occidentale, alcuni dei principali centri balneari nazionali e i principali laghi dell'Italia settentrionale.

Da questo punto di vista, Torino può essere considerata meta centrale o, comunque, fondamentale, di tre diversi bacini. Il primo, regionale, come "porta del Piemonte", per chi, ad esempio, voglia scoprire la realtà eno-gastronomica del Monferrato, dell'Astigiano, delle Langhe ecc.; il secondo, relativo al bacino provinciale, imperniato, nei mesi invernali (potrebbe esserlo anche nei mesi estivi, se correttamente valorizzato) sulla Val di Susa; il terzo incentrato propriamente sull'area metropolitana e "focalizzato", ai suoi estremi, sulle residenze sabaude.

La città e i suoi dintorni (che dal punto di vista della promozione e valorizzazione turistica vanno considerati in modo unitario) godono di valori ambientali, architettonici e paesaggistici unici, ma anche di un ventaglio di occasioni culturali e ricreative di livello europeo, sebbene talvolta poco conosciute all'interno della stessa città. Una serie di studi ha cercato di misurare e talvolta raffrontare con casi analoghi questo potenziale, ancora privo di una esaustiva e aggiornata catalogazione. Tra questi studi, si può ricordare la ricerca *Nice (Nice-Mrash, "Villes européennes et internationalisation"*, Lyon, Juillet 1991), promossa alla fine dello scorso decennio dalle Università di Montréal e Lione con il concorso locale della Fondazione Agnelli, finalizzata a valutare l'attrattività e il livello di internazionalizzazione di una serie di città europee non capitali, e che comprendeva, tra l'altro, accanto a Lione e Torino, realtà quali Colonia, Francoforte, Stoccarda, Amsterdam, Barcellona, Ginevra, Tolosa, Lille e Milano.

5.2 *Agenda culturale e ricreativa*

Dal suddetto studio emergeva una fotografia pertinente e contraddittoria dell'area torinese, che metteva in luce il potenziale delle occasioni di svago (concerti, proiezioni cinematografiche, iniziative, espositive) attestato, alla fine degli anni ottanta, sui livelli superiori a quelli attesi per un centro delle dimensioni del capoluogo regionale; tale dato veniva tuttavia a scontarsi con una debolissima impalcatura organizzativa e promozionale, davvero minima se confrontata alle istituzioni specifiche altrove operanti, e una altrettanto debole potenzialità ricettiva, collocata ai livelli inferiori della graduatoria di settore. Tale

ritratto confermava ampiamente l'analisi di maggior dettaglio condotta su commissione dell'Amministrazione Municipale nel 1982.

Recentemente, la graduatoria dei 200 comuni turistici italiani con almeno 10 strutture di ospitalità, stilata dall'Isnart in collaborazione con il Censis (Isnart-Unioncamere, "Il *rating* dei comuni turistici italiani", Roma, dicembre 1994), sulla base di 58 variabili di "turisticità" (accoglienza, infrastrutture, intrattenimenti ecc.) colloca Torino al 70° posto, con un *rating* (pari a 26,8) non distante da città come Napoli e Genova (rispettivamente 30,5 e 27,5), ma davanti a Bologna, Verona e Padova.

Ad uno spaccato contraddittorio, che permane nella stessa analisi fornita dal "Piano di marketing" (1995) e ad un andamento ventennale (1971-1991) dei flussi turistici che non può dirsi incoraggiante (anche se i valori aggregati celano mutamenti qualitativi sostanziali), fa comunque da contrappunto una situazione che, in particolare negli ultimissimi anni, seppure non profondamente mutata, presenta tuttavia segni di forte evoluzione e dischiude prospettive non immaginabili nel passato decennio.

Negli ultimi tempi, un complesso di eventi e azioni va disponendosi con sempre maggior coerenza. Il "Settembre Musica", il "Newport Jazz Festival", le molte iniziative musicali che già oggi si svolgono (musica classica, *jazz*, musica "etnica") da un lato, il "Festival del Cinema Giovani", il "Festival del Cinema a Tematiche Omosessuali", il futuro Museo del Cinema presso la Mole, dall'altro, contribuiscono a tracciare le premesse per una collocazione specializzata della città nel circuito della cultura, non solo europea, e, in prospettiva, del turismo internazionale con settori trainanti nella musica e cinema. Il Castello di Rivoli alimenta poi un primato storico nel campo dell'arte d'avanguardia, con irradiazione internazionale.

Torino dispone di strutture museali di primissimo livello, tra le quali il Museo Egizio, il Palazzo Reale, il Museo dell'automobile, istituzione, quest'ultima, unica nel suo genere e che potrebbe prestarsi, se arricchita negli aspetti espositivi e riorganizzata, ad una straordinaria valorizzazione. Tale patrimonio, che potrebbe indurre enormi flussi di persone (200-500 mila persone/anno), incontra un limite nelle carenze delle strutture espositive e nei limiti infrastrutturali generali (innanzitutto quelli legati ai trasporti e allo stazionamento), che rendono oggi impossibile una politica di rilancio calibrata sui flussi che sono propri dei grandi centri d'arte e di cultura.

Torino, dopo anni di opacità, sembra ottenere, anche sui media nazionali e internazionali, una dignità di centro e riferimento culturale. Ma se, da un lato, si vanno intensificando, nel campo delle arti, eventi di grande rilievo e notevole successo di pubblico "locale" in sedi espositive permanenti o temporanee adeguate (Palazzo Reale, Palazzo Bricherasio, la rinnovata Galleria d'Arte Moderna, l'Accademia Albertina), è pur vero che le iniziative e gli spazi torinesi mancano, salvo l'eccezione costituita dal Castello di Rivoli, di una forte riconoscibilità esterna. Le strutture non sono calibrate sul respiro delle grandi iniziative, che devono poter attrarre, per essere definite tali, centinaia di migliaia di visitatori. Torino non è ancora percepita come città di grandi mostre, che pure vi sono state. L'importanza di questo fattore emerge con evidenza quando si pensi alla splendida, ma fallimentare per partecipazione, mostra di Calder allestita presso Italia '61.

Negli ultimi anni non è stata organizzata alcuna iniziativa di grande richiamo di pubblico confrontabile con altre iniziative italiane o estere.

Si stanno moltiplicando le occasioni quotidiane di svago, distribuite su tutto l'arco dell'anno: una qualsiasi settimana può offrire, come avviene in poche altre città europee, concerti di vario tipo, spettacoli, proposte particolarmente allettanti per i *cinephiles*, già premiati dalla presenza di alcuni Festival internazionali, di cui almeno uno, quello del Cinema Giovani, di grandissimo profilo. Torino è, tra l'altro, uno dei centri internazionalmente riconosciuti per attività e interessi legati alla rinascita del Tango argentino, fenomeno che sposta annualmente centinaia di appassionati tra le diverse città europee e americane,.

Con l'inaugurazione del nuovo Lingotto e di Torino Incontra, la città si è finalmente dotata di spazi congressuali e fieristici di notevole livello, che possono consolidare, come di fatto sta avvenendo (vedi l'esempio del Salone del Gusto), una vocazione già delineata.

Tra gli elementi di attrazione della città va anche ricordato lo *shopping*, legato in particolare ai centri di acquisto diretto nei centri di produzione. A 60 minuti dal centro di Torino si possono trovare offerte di prodotti conosciuti a livello internazionale nel settore dell'abbigliamento e dei prodotti eno-gastronomici. L'inserimento di questa opportunità nei programmi turistici degli operatori professionali potrebbe favorire lo sviluppo di nicchie di mercato interessanti.

5.3 Accessibilità internazionale

Altro aspetto da non sottovalutare è la buona accessibilità esterna, che vede Torino – destinata invece a restare periferica in ambito nazionale sino a quando non sarà sviluppata nelle sue tratte fondamentali la rete AV/AC – sempre meglio integrata nei principali corridoi stradali e ferroviari internazionali, almeno per l'area Sud-Occidentale (Ires, "Assetto e scenari della mobilità del Piemonte nel contesto macro-regionale occidentale", Torino 1994). Torino è la metropoli italiana più vicina e meglio collegata alla Francia e all'Europa comunitaria, grazie al completamento dell'autostrada tra Fréjus e Chambéry e al miglioramento dei servizi su rotaia, garantito, tra l'altro, dal transito e dalla sosta del Tgv (linea Parigi-Milano). La città si trova quindi nelle condizioni di trarre vantaggio, anche attraverso opportune politiche di *marketing*, dalla presenza di una delle reti di trasporto su ferro più sviluppate d'Europa, in grado di garantire collegamenti rapidi con alcune delle principali città Europee (Lione, Parigi, Londra, Bruxelles, Amsterdam).

Potenzialmente favorevole è anche la situazione legata al traffico aereo, grazie all'ammodernamento dello scalo di Caselle (che forse meriterebbe d'essere indicato come "Torino-City"), collocato in prossimità della città e probabilmente raggiungibile dal centro in treno in circa 20 minuti a partire dal 2000. Anche lo scalo intercontinentale di Malpensa 2000 può, come aeroporto non alternativo ma complementare a Caselle, giocare un ruolo positivo per la città, una volta realizzate le indispensabili antenne autostradali e ferroviarie e una volta presentato, in termini di immagine, come lo scalo intercontinentale di tutta l'Italia settentrionale e non solamente di Milano.

5.4 Mobilità interna

La mobilità all'interno dell'area metropolitana e lo stazionamento nel centro di Torino costituiscono uno dei punti critici per le politiche di valorizzazione turistica. Notevoli sono le difficoltà di sosta in prossimità dei musei dell'area centrale, tali da compromettere

l'eventualità di grandi iniziative rivolte ad un pubblico vasto; tuttavia, l'esperienza dell'Ostensione, con la chiusura di una parte di Corso San Maurizio, può offrire un risposta congiunturale valida ad un problema che richiede d'essere affrontato in termini generali e di sistema, considerando globalmente l'accessibilità ai luoghi dell'area metropolitana che si vogliono privilegiare dal punto di vista culturale e turistico.

L'assenza di una rete di trasporto rapido in sede propria e di un efficace sistema di interscambio compromette, ad esempio, la possibilità di intensificare gli spostamenti in tempi brevi; una condizione, questa, fondamentale per valorizzare l'impatto del turismo di breve durata, che costituisce, per quanto detto inizialmente, uno dei segmenti principali del mercato torinese. Lo *standard* di riferimento sono le possibilità offerte ad un turista che si muova con il trasporto pubblico, nell'arco di tre ore, in città come Parigi o Lione.

E' in ogni caso possibile, in attesa di un miglioramento del sistema del trasporto nel suo complesso, (ipotizzabile sul medio-lungo periodo con l'ultimazione del passante, la costruzione della linea 1 del Metro - raccordo tra Torino-Centro, il polo culturale di Rivoli e quello commerciale e espositivo del Lingotto-, il potenziamento delle linee tramviarie di superficie) operare una riqualificazione dei mezzi a servizio dell'area centrale e dei poli turistici individuati nell'area metropolitana, attraverso opportuni provvedimenti (creazione di una specifica immagine, l'istituzione di navette, taxi-collettivi, specifici servizi di informazione e di un vero servizio di trasporto fluviale, ecc.).

5.5 Qualità dell'immagine urbana

Tra i dati positivi intervenuti negli ultimi anni sul piano della valorizzazione dell'immagine cittadina, va segnalata l'azione di recupero e "abbellimento" degli spazi urbani, avviata nelle aree centrali, anche grazie all'impulso decisivo dell'Ostensione della Sindone. Va detto, tuttavia, che si tratta di un quadro ancora "episodico": la qualità generale dell'ambiente urbano e del suo arredo (frutto di interventi di ampio respiro e di misure diffuse che incidono, ad esempio, sull'immagine delle attività commerciali) rimane al di sotto dello *standard* atteso dal turista europeo.

Le maggiori carenze riguardano gli aspetti della manutenzione e della pulizia, che conferiscono a tante parti della città, anche centrali, un'impronta di trasandatezza. L'impatto con le stazioni, vere e proprie "porte della città", che, altrove in Europa, sono oggetto di sofisticati interventi di riqualificazione, non è sicuramente positivo, soprattutto nelle tarde ore serali; lo stesso vale per molti giardini a ambienti collettivi del centro storico. L'immagine notturna della città è nel complesso carente: salvo alcune splendide eccezioni, l'impronta generale dei negozi e dei locali pubblici, in settori strategici come Via Po, Piazza Castello e Via Garibaldi, è dimessa e inadeguata alla qualità attesa nel cuore storico di una città come Torino.

Piazza Vittorio, un patrimonio straordinario della città, versa oggi, salvo gli interventi recenti in prossimità dell'edicola, in condizioni di estremo degrado. Gli elementi di compromissione sono innumerevoli, e ciò che è peggio, addirittura aggravati da provvedimenti recenti: l'attuale dissesto della pavimentazione è inammissibile in una città di ambizioni europee e così pure lo sono la proliferazione e disposizione caotica della segnaletica, il permanere di ampie aree destinate a parcheggio in luogo delle indispensabili zone di sosta sotterranee, la presenza dell'area di rifornimento di *Elettra-Park*, che avrebbe potuto trovare altrove una più felice collocazione, ecc..

6 Alcune conclusioni

Il quadro delle condizioni strutturali e congiunturali avvalorava l'ipotesi che nei prossimi anni si possa verificare una grande fase espansiva del turismo mondiale, di cui l'Italia, sospinta dalle celebrazioni per il Giubileo, dovrebbe poter beneficiare. In questo quadro, in cui l'eventuale assegnazione della sede olimpica può costituire un ulteriore fattore di riferimento, Torino deve superare i condizionamenti che ne hanno limitato per lungo tempo il ruolo nell'ambito nazionale. Un ruolo che, come detto, è secondario, ma che sicuramente non corrisponde agli effettivi valori e potenzialità presenti. Tale *gap*, riferibile all'intera regione, è particolarmente forte nel caso del capoluogo metropolitano, per lungo tempo penalizzato sul piano promozionale e vincolato negativamente, sul piano dell'immagine alla propria vocazione produttiva. Risorse disponibili e capacità economiche e strategiche attivabili potrebbero, invece, fare dell'industria del tempo libero un fattore di sviluppo importante, capace di promuovere l'economia nel suo complesso. Inutile sottolineare come, tuttavia, tale scopo richieda un impegno organizzativo, economico e culturale, ben diversamente calibrato rispetto a quello caratterizzante la vita regionale dei passati decenni. Linee di intervento basilari appaiono in questa direzione il potenziamento e l'adeguamento qualitativo delle strutture ricettive e delle attività promozionali, il miglioramento qualità ambientale e dei servizi, il potenziamento delle infrastrutture di trasporto.

Le priorità operative possono essere riassunte nei seguenti punti:

- Crescente coordinamento tra le forme di intervento e i diversi assessorati che operano in settori sensibili per il mercato turistico (assessorati alla cultura, al commercio, al turismo ecc.). Appare fondamentale che l'Agenzia di Accoglienza e Promozione sia vista come punto di riferimento delle azioni di promozione e delle politiche di orientamento per la valorizzazione del turismo torinese e della sua area metropolitana. Questa è la condizione fondamentale per svolgere un'azione complessa, che necessita una regia, pur lasciando ai diversi soggetti coinvolti piena autonomia.
- Necessità di adeguamento delle strutture ricettive nel senso di una maggiore qualificazione e articolazione dell'offerta e di un crescente inserimento della città nei cataloghi d'offerta delle grandi catene alberghiere internazionali
- Definizione e attivazione di strumenti operativi di informazione, accoglienza e servizio, quali, ad esempio: strutture di direzione *marketing* e promozione; punti informativi telematici da inserire in punti e luoghi strategici della città e dei corridoi di accesso a Torino; *convention & visitor bureau*; definizione di programmi di formazione professionale e sensibilizzazione degli operatori; *marketing* interno all'area metropolitana, volto a stimolare il turismo interno e la diffusione della cultura dell'accoglienza
- Necessità di risolvere il problema del sistema museale metropolitano, in una prospettiva coerente con gli obiettivi del suo potenziamento, della valorizzazione dell'inestimabile patrimonio delle residenze sabaude e dell'ottimizzazione delle risorse infrastrutturali esistenti.

- Promozione dell'immagine esterna, attraverso la distribuzione di materiale informativo nelle fiere nazionali e internazionali e la pubblicazione di un “*Time Out*” torinese (in lingua italiana e inglese), aggiornato su tutte le iniziative culturali e di svago.
- Definizione di un progetto integrato di qualificazione turistica dell'area metropolitana, focalizzato sugli spazi e sui settori qualificanti l'immagine di Torino, tra i quali, inevitabilmente, riveste un ruolo prioritario il centro storico (in particolare il corridoio che da Porta Nuova conduce, attraverso Piazza Castello, a Piazza Vittorio).
- Interventi mirati e coordinati per la riqualificazione dell'immagine complessiva della città (arredo urbano, illuminazione, iniziative di animazione, qualità, immagine, tempi di apertura delle attività commerciali e di ristoro, manutenzione, pulizia dei settori strategici per il turismo torinese). Tra gli elementi prioritari possono essere indicati un piano dei tempi delle attività commerciali, sull'esempio di Roma, finalizzato a promuovere l'animazione della città; un piano di indirizzo per la riqualificazione dell'immagine delle attività commerciali (vetrine, insegne, spazi di ristorazione su suolo pubblico); un piano per la qualificazione dell'immagine notturna della città.
- Interventi sulla mobilità e lo stationamento, individuati attraverso la predisposizione di uno specifico piano della mobilità turistica di Torino e della sua area metropolitana, orientato su un orizzonte di breve e medio-lungo periodo.

Alessandro DE MAGISTRIS, Dip.Progettazione, Politecnico di Torino

SCENARIO DEL COMMERCIO NELLA CITTÀ DI TORINO E SUE PROBABILI EVOLUZIONI

Sintesi

Dal 1991 al 1997 il dettaglio tradizionale in Piemonte è diminuito ed è la distribuzione moderna. Il saldo occupazionale è positivo. Il capoluogo piemontese e la sua provincia assorbono il 53 per cento dei consumi regionali e rappresentano un bacino di grande interesse per le principali insegne della distribuzione.

L'evoluzione della distribuzione e la sempre maggior importanza dei grandi punti di vendita moderni, in un mercato che non ha crescita, tende a sottrarre giro di affari ai negozi tradizionali.

Una parte dei negozi potrà sopravvivere solo se adotterà tecniche di offerta simili a quelle del libero servizio e se saprà diversificare l'assortimento in modo da integrare l'offerta dei supermercati, degli ipermercati e dei discount. In questi punti di vendita potranno trovare ampio spazio quei prodotti che hanno rotazione bassa nel libero servizio, in quanto di gamma troppo alta.

La riforma del commercio, che entrerà in vigore entro il mese di aprile 1999, comporterà inoltre considerevoli cambiamenti per l'apparato commerciale torinese ed il suo sviluppo.

1 Scenario economico e distribuzione commerciale

Gli ultimi anni novanta sono caratterizzati in Italia da una netta inversione di tendenza del tasso di inflazione che si è posizionato ai minimi storici: nel 1998 non supererà l'1,8 per cento.

La distribuzione commerciale, in particolare quella dei prodotti *grocery* (alimentari, pulizia della casa ed igiene della persona), ha contribuito al contenimento del tasso di inflazione: a fronte di una crescita media dell'1,8 per cento (Istat), quella delle spese per l'alimentazione ha segnato un aumento dello 0,3 per cento (ACNielsen); ne ha fatto in parte le spese il margine operativo dei distributori, diminuito in quanto i costi del personale, degli immobili e dei servizi, sono aumentati senza che il commercio potesse ricuperarli con adeguati aumenti dei prezzi al consumo.

La bassa inflazione ha impatto diretto sui consumi: determina stabilità del reddito familiare, garantisce una maggiore tenuta della capacità di acquisto ed agisce da deterrente oggettivo sulla possibilità di consumo in quanto crea nel consumatore l'aspettativa di una stabilità dei prezzi nella distribuzione e lo spinge a scegliere i punti di vendita in cui fare gli acquisti secondo questo parametro.

Una bassa inflazione significa per il consumatore adottare comportamenti di maggiore austerità e più esigenti sotto il profilo economico e delle caratteristiche del prodotto e quindi ad acquistare prodotti di miglior qualità e di marca.

Questi fenomeni incidono profondamente sulle strutture commerciali, rendendo necessari cambiamenti che, almeno per il momento, non sembrano essere stati compresi se non da

un limitato numero di operatori, per lo più appartenenti al commercio moderno organizzato.

2 La Regione Piemonte

2.1 Premessa

Il Piemonte si avvia all'ingresso dell'Italia nell'U.E.M. (Unione Monetaria Europea) in una posizione di particolare esposizione in quanto naturale transito dell'economia e delle merci dalla Francia verso l'Italia.

La Regione contribuisce per l'1,41 per cento al P.i.l. comunitario pur avendo solo l'1,19 per cento della popolazione della Comunità: nonostante la crisi del mercato dell'auto che negli ultimi anni ha condizionato l'economia regionale, il Piemonte concentra un P.i.l. interessante, che ne fa una Regione in cui lo sviluppo delle attività commerciali presenta notevole dinamica.

La Regione è importante sotto il profilo demografico: in Piemonte vivono 4.289.000 persone, delle quali 2.221.000 nella sola Provincia di Torino.

La Città di Torino, 921.000 abitanti, concentra il 21 per cento della popolazione della Regione.

I consumi pro capite mensili regionali, a prezzi correnti sono in complesso superiori del 16 per cento alla media italiana.

Tabella 2.1.1: Consumi mensili pro capite a prezzi correnti

| | Piemont e | Italia | Scost. |
|---|----------------------|------------------|---------------|
| Consumi alimentari e bevande | 286.390 | 245.962 | 116 % |
| Pane e cereali | 46.551 | 39.774 | 117 % |
| Carne | 68.151 | 63.513 | 107 % |
| Pesce | 15.533 | 17.272 | 90 % |
| Oli e grassi | 14.981 | 13.150 | 114 % |
| Latte, formaggi e uova | 39.340 | 36.683 | 107 % |
| Patate, frutta e ortaggi | 41.119 | 37.118 | 111 % |
| Zucchero, caffè, tè, cacao e altri gen. alim. | 18.290 | 17.105 | 107 % |
| Bevande | 24.425 | 21.347 | 114 % |
| Consumi non alimentari | 1.057.756 | 897.392 | 118 % |
| Tabacco | 15.584 | 14.538 | 107 % |
| Vestiario e calzature | 77.370 | 76.480 | 101 % |
| Abitazione | 258.443 | 226.947 | 114 % |
| Combustibili ed energia elettrica | 83.920 | 57.535 | 146 % |
| Mobili, artic. di arred., appar. e serv. casa | 80.270 | 68.450 | 117 % |
| Servizi sanitari e spese per la salute | 37.193 | 32.577 | 114 % |
| Trasporti e comunicazioni | 242.277 | 192.981 | 126 % |
| Ricreazione, spettacoli, istruz. e cultura | 87.899 | 73.192 | 120 % |
| Altri beni e servizi | 174.800 | 154.692 | 113 % |
| pasti e consumazioni fuori casa | 60.486 | 47.591 | 127 % |
| | | | |
| Totale consumi | 1.326.146 | 1.143.354 | 116 % |

Fonte: Mercati srl da "Piemonte in cifre"

Solo i consumi di pesce risultano inferiori alla media nazionale, mentre vestiario e calzature sono allineati con la media Italia.

I consumi pro capite giustificano la presenza di importanti catene distributive ed inoltre i tentativi di aprire strutture distributive in Piemonte da parte dei principali gruppi stranieri interessati al mercato italiano.

La presenza di una variata comunità etnica extraeuropea sta provocando nei maggiori centri l'apertura di negozi del commercio etnico.

Non mancano iniziative di commercio equo e solidale.

2.2 L'arrivo degli operatori commerciali stranieri

Negli ultimi 10 anni i principali gruppi francesi della distribuzione sono entrati nel mercato italiano attraverso il Piemonte:

Auchan, con l'ipermercato di Torino, suo primo punto di vendita in Italia, cui è stato unito il primo impianto Norauto (manutenzione autovetture), ha iniziato la scalata al mercato italiano che si è recentemente concretizzata nell'accordo con il Gruppo Rinascente, Promodés, che prima ha acquistato una quota minoritaria, poi diventata maggioritaria, nel Gruppo G, da cui ha scalato il Gruppo Gs Euromercato e la Finiper.

In seguito a questi avvenimenti il controllo dell'apparato distributivo piemontese è passato in mano straniera:

alla presenza massiccia del Gruppo Rinascente ≈ Auchan e della Promodés si affianca una buona copertura dei supermercati Pam ≈ Panorama, in cui è recentemente entrata la Tengelmann tedesca, nella Regione sono comparsi punti di vendita Penny (10 aperture), una *joint venture* fra la Supermarkets Italiani e la tedesca Rewe, vi è la presenza di due *cash & carry* Metro, nella Regione opera la Lidl & Schwartz Italiana, con *hard discount* molto aggressivi.

La distribuzione di matrice italiana è rappresentata da alcune grandi catene nazionali
Coop Italia ≈ Novacoop,
Conad ≈ Nordiconad,
Consorzio C 3 ≈ So.Ge.Gross. Madis, AlCenter e Fincash,
Conitcoop ≈ Cooperativa dei lavoratori e Unioncoop,
Crai Sirio ≈ Codé e Tre A,
Euromadis ≈ Alfi, Alimentari Coloniale Casalese, Fossati, Sidis Alta Italia, Alpi, Dimar,
Uni, Cometa ≈ Valenza e Tosetti,
Finiper con la consociata Algro,
Mdo ≈ Cabrino, Dalca, Viale Luigi, Centrale Distribuzione Alimentare,
Pertile, Alimentar Center, Center 33, Central Drink,
Sisa ≈ Sele Dati,
Standa, presente in ogni Provincia,
Gruppo Sun ≈ Bennetmarket ed Unes,

2.3 Il commercio moderno: impatto sul sistema

La costante crescita del commercio moderno ha consentito di contenere gli incrementi del costo della vita e contribuito a frenare l'inflazione nella Regione.
La rete distributiva moderna al 30 ottobre 1997 è costituita di

Tabella 2.3.1: Composizione della rete distributiva in Piemonte

| | |
|---|-----|
| ipermercati con superficie > 5000 m ² | 17 |
| grandi supermercati integrati > 2500 m ² | 22 |
| supermercati | 341 |
| superette | 530 |
| discount | 184 |

che sono così ripartiti nelle provincie:

Tabella 2.3.2: Composizione della rete distributiva per provincie

| Superficie vendita | punti >5000 m ² | >2500 m ² | Super | Sup.tt e | Discount |
|--------------------|----------------------------|----------------------|-------|----------|----------|
| Alessandria | 3 | 4 | 48 | 57 | 20 |
| Asti | - | - | 12 | 29 | 4 |
| Biella | - | 2 | 12 | 29 | 10 |
| Cuneo | 2 | 4 | 44 | 55 | 24 |
| Novara | - | 2 | 40 | 33 | 23 |
| Torino | 11 | 8 | 144 | 287 | 76 |
| Verbania | - | 1 | 19 | 18 | 12 |
| Vercelli | 1 | 1 | 22 | 22 | 15 |
| Totale | 17 | 22 | 341 | 530 | 184 |

Fonte: Mercati srl su dati ACNielsen

2.4 Definizioni dei punti di vendita adottata nella Regione Piemonte

Per la classificazione dei punti di vendita del commercio moderno la Regione Piemonte ha adottato le seguenti definizioni,

"minimercato": punto di vendita al dettaglio su una superficie fra i 200 e i 399 m², prevalentemente a libero servizio, operante nel campo alimentare, cui si possono aggiungere anche altri prodotti di grande consumo;

"supermercato": esercizio di vendita al dettaglio operante nel campo alimentare, con pagamento all'uscita, che dispone di una superficie di vendita compresa fra 400 e 2.500 m²;

"ipermercato": esercizio di vendita al dettaglio, organizzato prevalentemente a libero servizio e con pagamento all'uscita, con una superficie di vendita di almeno 2.500 m² su un unico piano, con un vasto assortimento di prodotti alimentari e non alimentari e che dispone di ampio parcheggio;

"grande magazzino": esercizio di vendita al dettaglio operante nel campo non alimentare, con una superficie di vendita superiore a 400 mq. e con almeno cinque distinti reparti (oltre l'eventuale annesso reparto alimentare) con articoli appartenenti a settori merceologici diversi;

"centro commerciale": complesso di un insieme di almeno otto esercizi di vendita al dettaglio che disponga di infrastrutture, servizi e parcheggio comuni, concepito, promosso, realizzato e gestito con criteri unitari.

2.5 L'impatto dello sviluppo del commercio moderno sull'occupazione nel settore distributivo

Dal 1991 al 1997 il dettaglio tradizionale in Piemonte è diminuito di oltre 3.000 unità di vendita e questo fenomeno ha causato la perdita di oltre 4.100 posti di lavoro, comprendendo anche i titolari di negozio che si sono ritirati dall'attività.

La distribuzione moderna è aumentata, in totale, di oltre 400 punti di vendita che hanno dato lavoro ad oltre 5.200 persone, per la maggior parte (> 90 per cento) salariati.

Il saldo occupazionale è positivo per circa 1.100 posti di lavoro e questo dimostra che anche in Piemonte, come in Europa, il commercio moderno contribuisce in modo interessante alla crescita occupazionale anche se, avvenendo un naturale scambio fra titolari e salariati in favore di questi ultimi, si determinerà nel tempo una perdita di potere delle associazioni di categoria (Ascom, Confersercenti, ecc.) ed un aumento della forza nel commercio delle organizzazioni sindacali.

3 L'Area Torinese

3.1 Importanza della distribuzione dei beni di consumo nell'area torinese

Il reddito medio dell'area torinese è sostanzialmente allineato con quello del Nord-Ovest italiano -27,3 milioni di lire pro capite l'anno contro i 27,8 dell'intero Nord-Ovest- a questo reddito elevato fanno riscontro spese da parte delle famiglie per 23,8 milioni annui pro capite, che assorbono circa l'87 per cento del reddito.

Il capoluogo piemontese e la sua Provincia assorbono il 53 per cento dei consumi regionali e rappresenta un bacino di grande interesse per le principali insegne della distribuzione che vi schierano 13 ipermercati ed oltre 400 punti di vendita moderni a libero servizio.

I consumi alimentari assorbono oltre il 55 per cento delle spese delle famiglie e ad essi fa riscontro una struttura dell'apparato commerciale della Città e del suo *hinterland* caratterizzata negli ultimi anni da notevoli cambiamenti: a Torino, come del resto in tutta la Regione Piemonte, il controllo del commercio, in particolare di quello alimentare, è stato assunto da due grandi gruppi distributivi francesi

Auchan ~ Rinascente,
Promodés ~ Gruppo G e Gs,

e da tre gruppi tedeschi

Tenglemann ~ Pam e Panorama,

Rewe ~ Pennymarket,
Lidl Schwartz ~ LDL *discount*.

Oltre a queste organizzazioni, che hanno la *leadership* del commercio alimentare, agiscono in Torino le principali organizzazioni del dettaglio succursalista e del dettaglio organizzato italiani: Conad, Coop Italia, Crai-Sirio, Euromadis, Intermedia, Mdo-Insieme, Sisa, Standa.

Nel settore ingrosso è presente da tempo la tedesca Metro con due *cash carry*.

L'elevata competitività delle strutture commerciali moderne e la relativa impreparazione degli esercenti tradizionali hanno determinato la chiusura di oltre 1.300 esercizi al dettaglio negli ultimi cinque anni: nonostante questo fenomeno la bilancia occupazionale del commercio sembra essere attiva (nella Regione Piemonte dal 1991 al 1997 il saldo occupazionale è cresciuto di 1.100 unità); trattandosi di dipendenti a libro paga, l'aumento dell'occupazione è andato a svantaggio delle associazioni di categoria che hanno visto scendere il numero degli imprenditori iscritti.

In Torino è nato un nuovo modello distributivo dei beni di largo consumo alimentari, freschi e "duri" e non alimentari (igiene della casa e della persona) che in pochi anni ha concentrato un fatturato al consumo stimabile, nella sola Città, in oltre 700 miliardi; questa nuova struttura, il "di per di", riassumendo le caratteristiche tipiche

del negozio di vicinanza (200 / 500 m² di superficie di vendita, conduzione familiare),
dell'ipermercato (orientamento ai prodotti freschi e freschissimi, alla gastronomia, ai latticini ed all'ortofrutta),
del *discount* (logistica ineccepibile e stressata, totale ricorso a mezzi elettronici di gestione e controllo)
delle catene non alimentari (*franchising* totale),

ha rapidamente conquistato quote di mercato là dove la struttura della Città non consentiva l'espansione del supermercato classico.

Il successo del "di per di" non è comunque solo dovuto alla sua tecnologia innovativa, ma anche al fatto che nel momento in cui è comparso, i primi anni novanta, l'apparato distributivo dei beni di consumo della Città attraversava una crisi sistemica cui non era stato capace di reagire: questo nuovo prodotto commerciale, rispondendo ad attese dei consumatori che non erano state adeguatamente percepite dai commercianti cittadini, si è rapidamente imposto condizionando gran parte dei consumi dell'area urbana.

Stanno comparando catene di distribuzione di prodotti per l'igiene della persona, sia internazionali (Douglas) che nazionali o locali (Aqua, Boidi, Camurati); anche questo settore può presentare insuccessi economici: la più vecchia catena locale (Servetti) è recentemente fallita.

In Torino l'attività del commercio alimentare tradizionale è soprattutto concentrata nei

canali altamente specializzati: carne, pane, gastronomia, case del formaggio, che però stanno subendo un notevole attacco da parte del dettaglio modernamente strutturato ed a libero servizio.

Il fenomeno del *discount* si è sviluppato negli ultimi anni, con alterni successi: solo la tedesca Lidl & Schwartz sembra avere in Torino punti di vendita con un buon risultato economico e di mercato.

Altri operatori hanno aperto *discount* che non riescono a trovare una collocazione adeguata: il Gruppo G, ora Promodés, ha rinunciato a questa tipologia distributiva chiudendo gli 11 esercizi che erano stati avviati ed inoltre una catena di soli *discount* è fallita.

Si potrebbe anche pensare che il *discount* sia stato penalizzato dalla massiccia presenza nell'area cittadina dei mercati all'aperto.

I mercati all'aperto (ambulanti in sede fissa) sono 59, fra questi 22 funzionano tutti i giorni: nonostante la competitività dei prezzi praticati nei mercati, anche questi ultimi presentano problemi, in particolare collegati alla mancanza di parcheggi, un servizio che la moderna distribuzione non ha invece mai trascurato. Spesso i banchi sono collocati lungo arterie di grande circolazione in cui non è possibile vietare il passaggio delle auto: si verificano così continui rallentamenti nel traffico, ingorghi e difficoltà di parcheggio che limitano le possibilità di frequentazione per gli utenti e quindi l'efficacia dei mercati.

Il mercato più importante di Torino è Porta Palazzo, uno dei maggiori in Europa, con un elevato numero di banchi, oltre 900, in grado di coprire ogni fascia di consumi; ai banchi tradizionali si affiancano i banchi *caravan* che rappresentano oltre l'11 per cento del totale delle presenze commerciali.

Porta Palazzo è un discorso a sé: è collocato nel centro della Città, è servito da un gran numero di mezzi di trasporto, ha un'utenza fedele (oltre il 76 per cento dell'utenza vi si reca una o più volte la settimana e circa il 40 per cento percorre oltre 2,5 km nella Città o proviene da comuni dell'hinterland).

Porta Palazzo ha inoltre la funzione di guida regionale dei "mercati delle pulci": il Balôn, per il bric-à-brac ed il Gran Balôn, l'incontro mensile del piccolo antiquariato, si trovano in questa area e l'arricchiscono di un'ulteriore, importante offerta per il visitatore.

Per Porta Palazzo il Comune di Torino ha avviato un piano di ricupero economico ed ambientale che valorizzerà questa importante struttura, similmente a quanto fatto da altre Città europee (basti citare Budapest, in cui il mercato è diventato oggetto di visita da parte dei turisti, come un museo).

I mercati sono attività che storicamente hanno contribuito alla formazione della vita economica e dei rapporti sociali nelle città e tra città e campagna ed i comuni si interrogano sul loro futuro: hanno un ruolo nei sistemi distributivi moderni? Occorre istituirne altri, oppure è meglio ridurli? Sono adeguati alle leggi che tutelano la salute

degli operatori e dei loro clienti, oppure bisogna ristrutturarli? Hanno già raggiunto il massimo dell'efficienza possibile, oppure esistono margini ulteriori di miglioramento e di incremento della produttività, del servizio reso ai consumatori e dell'integrazione con le altre attività urbane, conviene forse ripensarli cercando di ottimizzare l'utilizzo delle risorse esistenti?

L'offerta del commercio non alimentare è ampia e variata:

sono diffuse le catene in *franchising* per la distribuzione di abbigliamento giovane (Benetton, Stefanel, ecc.) e formale (Facit, Gb Sportelli, Scali) ed inoltre le più importanti catene di moda,

la distribuzione di calzature, classiche e sportive, è per lo più legata a catene in *franchising* nazionali o locali (Nike, Adidas, Scarpe & Scarpe),

l'abbigliamento di qualità è presidiato da *boutique* e negozi di grande tradizione (De Candia, Ruffatti, Olympic, Jack Emerson, ecc.),

anche i beni semi-durevoli hanno una presenza capillare organizzata (Marvin, Stievani, Salmoiraghi, ecc.) e tradizionale (Casati, Europhoto, ecc.),

Self, catena di matrice torinese, cura l'assortimento del fai da te.

3.2 I centri commerciali naturali in Torino

I centri commerciali naturali, agglomerati urbani di negozi che per concentrazione nel territorio ed uniformità di servizi sono in grado di soddisfare le più ampie necessità dei consumatori, stentano ad imporsi in Città.

Alcune aree commerciali potrebbero ricevere questa qualifica:

il complesso Via Garibaldi, Via Barbaroux, Via Cernaia e Via Palazzo di Città,

gli assi Piazza Castello ~ Piazza Carlo Felice e Piazza Castello ~ Piazza Vittorio con le vie circostanti,

l'asse di Via San Secondo,

il complesso Via Stradella ~ Via Chiesa della Salute,

l'asse Corso Belgio.

Questi agglomerati territoriali di negozi non hanno però ancora le caratteristiche necessarie per essere dei veri centri commerciali naturali:

non vi è una visione comune da parte dei commercianti (anche le recenti iniziative di "porte aperte di domenica" stentano ad avere successo),

a volte mancano di un motore (un'area mercatale, ad esempio),

manca nei commercianti una cultura comune di reciproca integrazione e sinergia.

Anche la disposizione dei negozi, per lo più lungo una via principale (ad esempio Via San Secondo e Via San Donato), dando uno sviluppo rettilineo al Centro, ne limita le possibilità di servizio.

3.3 Il commercio moderno in Torino

La struttura urbanistica della Città, la difficoltà in passato di ottenere licenze per aprire punti di vendita di grande superficie e la necessità di adattarsi a norme a volte di dubbia interpretazione hanno favorito lo sviluppo di nuovi punti di vendita di vicinanza, di dimensioni limitate, che adattano a superfici ridotte le politiche delle grandi superfici.

Il commercio moderno, succursalista o organizzato, agisce sul tessuto cittadino con due diversi modi operativi

dal centro verso la periferia la copertura è data da supermercati classici (Gs, Pam, Superfresco, Crai, Coop) e da piccoli supermercati di vicinanza (di per di),
dalla periferia verso il centro la pressione è esercitata dagli ipermercati (13 punti di vendita con insegna Auchan, Città Mercato, Continente, Panorama, Iperstanda, Ipercoop),
vi è inoltre la presenza di un ipermercato di vicinanza (Continente di Corso Montecucco).

3.4 La riforma del commercio

La riforma del commercio, che entrerà in vigore entro il mese di aprile 1999, comporta considerevoli cambiamenti per l'apparato commerciale torinese ed il suo sviluppo:

liberalizzazione per le superfici sino a 250 m²,
licenza comunale per le superfici da 250 a 2.500 m²,
licenza comunale, con parere della conferenza dei servizi (Regione, Provincia ed Associazioni di categoria), per le superfici superiori a 2.500 m²,
riduzione delle tabelle merceologiche da 14 a 2 (alimentari, non alimentari),
orari di apertura estesi a 13 ore il giorno fra le ore 7.00 e le ore 23.00,
apertura degli esercizi commerciali durante otto domeniche l'anno,

ed inoltre, con apposite normative,

liberalizzazione delle vendite di riviste e giornali,
introduzione del principio di regolamentazione delle vendite sottocosto,
incentivi a sostegno di chi chiude un esercizio commerciale.

Le nuove regole non sono applicabili a pubblici esercizi (bar, ristoranti), farmacie, tabaccai, benzinai, artigiani (parrucchieri, ecc.) e edicole.

3.5 I nuovi punti di vendita

Si sono sviluppate nuove piccole superfici con elevata rotazione dei prodotti e assortimento indirizzato agli alimentari ed ai freschi (di per di).

La formula che legherà il negozio ai centri distributivi sarà sempre più il *franchising*. anche nel settore della specializzazione alimentare cominciano ad emergere realtà interessanti; l'offerta per ora è frazionata, ma si pensa che nei prossimi anni otterrà una sua ben precisa collocazione.

Supermercati di vicinanza (“di per di”)

Una nuova generazione di piccoli punti di vendita ($200 \approx 600 \text{ m}^2$) si è sviluppata da Torino e sta diffondendosi a macchia d’olio nelle regioni Piemonte, Liguria e Lombardia.

La priorità di assortimento viene data agli alimentari freschi: latticini, gastronomia e ortofrutta a sfuso, che rappresentano oltre il 50 per cento del giro di affari. Il banco carne compare oltre i 400 m.

Sono punti di vendita in *franchising* di dimensioni ridotte, a volte senza insegna, non concessa dalle amministrazioni comunali per ragioni di rispetto dell’immagine dei centri storici, che sviluppano fatturati per m^2 uguali o superiori a quelli dei supermercati.

I prezzi sono allineati a quelli dei supermercati locali.

Questi punti di vendita hanno notevoli necessità logistiche e richiedono rifornimenti giornalieri: tutti nascono dotati di pos e scanner, collegati on line con l’elaboratore centrale della Catena a cui appartengono; la loro destinazione, la priorità data ai prodotti freschi e la limitata superficie rendono necessario il rifornimento giornaliero per piccole quantità di merce.

Il successo è garantito dalla formazione e dalla professionalità dei gestori e del personale.

Il Supermercato di vicinanza potrà rappresentare l’ulteriore evoluzione della *superette*, anche se la dimensione di questi punti di vendita può farli confondere con le *superette* stesse. In realtà si tratta di veri supermercati di vicinanza, che hanno le stesse necessità, strutturali e logistiche, dei punti di vendita di superficie superiore.

Centri freschezza (“Sma”, “Megafresco”)

Supermercati di medie dimensioni ($660 \approx 1000 \text{ m}^2$) con oltre il 50 per cento del venduto rappresentato da prodotti freschi: frutta, verdura, carne, salumi, latticini e formaggi. La panificazione e la preparazione della gastronomia e della carne sono effettuate all’interno, “...sotto gli occhi del cliente...”

La scelta di non separare il laboratorio dall’area di vendita è dettata dalla necessità di comunicare al consumatore freschezza e genuinità.

Prezzi convenienti e logistica molto avanzata e impegnativa per i centri distributivi.

I Centri Freschezza rappresenteranno l’evoluzione del supermercato medio.

Soft Discount (Penny Market e altri)

Negozi strutturati come supermercati, con ampio numero di referenze e presenza di prodotti di marca, con prezzi inferiori alle medie di mercato; di modello francese, si rifanno alle esperienze di Intermarché e Leclerc.

A Torino stanno arrivando i “Penny Market” (Esselunga \approx Rewe), che propongono prezzi più bassi per tutto l’anno su tutte le referenze poste in vendita.

Il *soft discount* ha assortimenti basati su un prodotto di marca, il marchio privato ed il 1° prezzo: il prezzo delle marche è inferiore, dal 5 per cento al 10 per cento, alla media dei supermercati.

Si tratta comunque di supermercati, per cui saranno catalogati in questa categoria distributiva, con cui tenderanno a confondersi.

Hard discount (Lidl & Schwartz Italia ed altri)

Superficie compresa fra 400 e 800 mq, parcheggio e presenza di una sola referenza per bisogno: in tutto non più di 650 prodotti, solo marche private del distributore.

Prezzi inferiori del 30 per cento ai prodotti simili, di marca, presenti sul mercato, allestimento molto spartano, logistica elevata.

L'*hard discount* è una struttura nuova che non si presta a riciclo di punti di vendita precedenti.

In questi punti di vendita si ricorre sovente al lavoro *part time*, per poterne sfruttare la flessibilità: l'impegno richiesto ai dipendenti è particolarmente oneroso, le cassiere, nel tempo libero, caricano gli scaffali o provvedono alla pulizia del punto di vendita.

Il *discount* ha un *target group* con due diverse connotazioni:

- famiglie povere, alla ricerca del risparmio,
- signore abbienti che hanno superato i condizionamenti della marca.

Il *discount* ha creato notevoli disturbi alla distribuzione moderna, costretta ad attuare nuove strategie nella costruzione degli assortimenti e nella proposta di primi prezzi ai consumatori.

Dal 1996 è in corso una stasi nella crescita del *discount*, a cui corrisponde l'uscita dal canale di alcune catene (Gruppo G e altri) che cedono o trasformano i punti di vendita: si ritiene che per rimanere nel canale occorran grandi investimenti, possibili solo a catene altamente specializzate e con fatturati per punto di vendita elevati.

Supermercati superiori a 2500 m² - Ridefinizione dell'ipermercato

Si sta ridisegnando il modello internazionale di ipermercato: la definizione classica "2500 mq di vendita in unico piano oltre il fronte casse, almeno 8 casse, ampio assortimento *food* e non *food*, ampio parcheggio in piano" non regge alle attuali necessità di questa struttura; in Francia sono stati riclassificati gli ipermercati e il numero è stato ridotto includendo esclusivamente punti di vendita di oltre 5000 m². Anche in Italia si riconsidererà l'universo degli ipermercati.

Nell'area torinese gli ipermercati hanno una notevole presenza e operano su un bacino di utenza (circa 38.000 famiglie) inferiore al bacino medio piemontese (46.000 famiglie).

I centri commerciali

Per "centro commerciale" si intende un complesso di almeno dieci esercizi di vendita al dettaglio che disponga di infrastrutture, servizi comuni e parcheggio concepito, promosso, realizzato e gestito con criteri unitari da apposita società nell'ambito del quale il quaranta per cento della superficie complessiva di vendita sia destinata ad esercizi tradizionali e specializzati.

Il centro commerciale può anche disporre di un "motore", ad esempio un ipermercato, un supermercato o una superficie specializzata.

Nell'area torinese i centri commerciali sono per lo più legati agli ipermercati; un solo centro non è legato ad una struttura a libero servizio (I Portici del Lingotto) ma non sembra

avere il successo atteso dagli organizzatori.

Centri commerciali "naturali"

Sono gli agglomerati urbani di negozi, che per caratteristiche "naturali" siano in grado di soddisfare le necessità dei consumatori, trovano origine nelle piazze dei piccoli centri e sono in fase di definizione nelle grandi città; anche il centri commerciali naturali possono disporre di un "motore", per lo più un grande negozio alimentare o un supermercato di vicinanza.

Torino ha alcune aree che si prestano a diventare centri commerciali naturali:

- il complesso Via Garibaldi, Via Barbaroux, Via Cernaia e Via Palazzo di Città,
- gli assi Piazza Castello ~ Piazza Carlo Felice e Piazza Castello ~ Piazza Vittorio con le vie circostanti,
- l'asse di Via San Secondo,
- il complesso Via Stradella ~ Via Chiesa della Salute,
- Piazza Crispi ~ Corso Vercelli,
- l'asse Corso Belgio.

Negozio specializzato (Caccia & pesca, giocattoli, fotografia, hi fi, ecc.)

Negozio che tratta la merceologia con un assortimento tale da soddisfare le richieste della maggior parte degli utenti. La profondità dell'assortimento si spinge ai prodotti più specialistici. Non tratta solo attrezzature, ma anche l'abbigliamento sportivo, a volte con differenziazione, dai negozi di abbigliamento, sullo stesso prodotto (ad esempio i Barbour più cerati).

L'offerta della Città è ampia e variata.

Franchised boutique (Benetton, Stefanel, Sysley, ecc.)

Si tratta di negozi di medie dimensioni, nei centri storici o nelle gallerie dei centri commerciali, che danno un servizio elevato. L'assortimento è *standard* e caratterizza tutti i punti di vendita con la stessa insegna. Le politiche di *marketing* sono stabilite dalla organizzazione che controlla il marchio.

Grande specialista (Foot Locker, Sergio Tacchini, Invicta, ecc.)

Negozio di superficie medio grande che tratta ogni genere di sport con assortimenti che includono abbigliamento, attrezzi e calzature. L'assortimento è presentato per tipo di sport e quindi come se all'interno del negozio esistessero più boutique specializzate. A volte l'abbigliamento è a se stante e solo attrezzi e calzature sono divisi per disciplina. All'inizio della diffusione, questi punti di vendita entrano in conflitto con i formati tradizionali e quindi si differenziano per vicinanza, dimensione, assortimento servizio e prezzo; in seguito si focalizzano sul consumatore e lo fidelizzano investendo sull'immagine, in comunicazione e sulla propria efficienza operativa.

La svendita, anche in saldo, perde, col tempo, valore: il consumatore chiede sempre più servizio, anche a parziale discapito della convenienza.

Il *target* di riferimento (ad es. caccia & pesca) sarà sempre meno specialistico e sostituito da una soddisfazione trasversale dei desideri del consumatore (tutti gli sport). L'assortimento tenderà a differenziarsi fra catene, per ovviare alla inevitabile guerra sui prezzi.

La differenziazione sarà ottenuta con approccio specialistico ad ogni singola merceologia, con immissione, nel punto di vendita, di personale adeguatamente formato.

Saranno ricercate rotazione e limitazioni nello *stock*: dove possibile compariranno marchi provati del distributore.

In Torino operano alcune catene (Foot Locker, Invicta, ecc.) ma non ancora le grandi organizzazioni internazionali (Décathlon).

Category killer

Le grandi superfici caratterizzate da ampio assortimenti specializzato e prezzo competitivo (*category killer*) stanno comparando anche in Italia, nei settori dei giocattoli, dischi, mobili. Questo nuovo tipo di negozi differenzia l'assortimento mediante un approccio specialistico alle singole merceologie, ricorre a marchi propri, opera con *stock* ridotti e rotazioni elevate e cura particolarmente la specializzazione del proprio personale, per dare al cliente il più ampio servizio ad un costo ridotto. I *category killer* compaiono anche in mercati maturi e sono agenti di stimolo ai distributori tradizionali che, per non venire esclusi dal mercato, devono intervenire continuamente sull'assortimento e differenziare l'offerta per mettersi al riparo dalla competizione sul prezzo.

Il più importante *category killer* in Torino è il punto di vendita Ikea (al confine con Grugliasco), il primo aperto in Italia da questo grande distributore svedese di mobili.

In Torino troviamo inoltre Toys R' us, grande catena internazionale di matrice americana ed alcuni esempi di altre catene europee (Media World, Blockbuster).

Factory outlet

È il più recente ritrovato per lo sviluppo del *discount* in Italia. Ha il compito specifico di piazzare sul mercato stock di merce invenduta o con qualche difetto di fabbricazione. È una formula che sta comparando in Europa (deriva dal "*factory outlet*" americano). I prodotti sono sempre di marca ed i prezzi vengono scontati sino al 50 per cento; i consumatori sono tesserati.

Il primo punto di vendita è stato aperto nel 1996 a Cassano Magnago, con 13.000 tesserati.

A Torino il negozio del Gruppo Finanziario Tessile (Corso Brescia) ha sempre operato come un *factory outlet* (vendita di prodotti non perfetti, tesseramento degli utenti, prezzi molto bassi).

Le botteghe etniche

La presenza in Torino di etnie diverse, per lo più concentrate in due zone del centro cittadino, San Salvario e Porta Palazzo, ha determinato l'arrivo in Città di prodotti

provenienti da culture alimentari diverse.

Sono così sorti negozi specializzati, gestiti da extracomunitari, che trattano cibi abitualmente non reperibili nel dettaglio tradizionale o moderno.

Anche nel mercato settimanale del Balôn la presenza di banchi al servizio degli extracomunitari è significativa e sta ad indicare un continuo adeguarsi della Città alle esigenze delle nuove categorie di popolazione.

3.6 Le ulteriori evoluzioni del commercio moderno

Nella zona semicentrale di Torino (Corso Umbria) è stato autorizzato un ipermercato della Coop Italia di oltre 6.000 m² che, all'apertura, potrà avere notevoli ripercussioni su un'ampia area commerciale, compresa fra Corso Regina Margherita e Corso Grosseto, su cui hanno già influenza la Città Mercato di Venaria, l'ipermercato Continente di Corso Grosseto e l'ipermercato Auchan.

È iniziata con discrezione la penetrazione della catena Pennymarket (*joint venture* fra la Supermarkets Italiani Esselunga e la tedesca Rewe): si tratta di *soft discount* che, nell'insieme, sono interessanti supermercati convenienti di vicinanza.

La nuova legge sul commercio renderà possibile lo sviluppo di iniziative distributive: la Erg, ristrutturando la propria rete distributiva, si appresta ad utilizzare le opportunità offerte dalla nuova normativa per aprire *minimarket* nelle stazioni di servizio e sta cercando partner nella distribuzione dei beni di largo consumo. Sorgeranno anche in Piemonte ed a Torino i "convenience store", punti di vendita di beni di consumo aperti 24 ore ad elevato contenuto di servizio, di dimensioni medie (300 ≈ 600 m²): oltre che sulle strade di grande comunicazione e nelle principali vie commerciali delle Città questa tipologia di punti di vendita si svilupperà presso le stazioni di servizio dotate di una superficie utile del Piazzale di almeno 2000 m², in cui sia possibile posizionare un punto di vendita di medie dimensioni.

A questi nuovi sviluppi fanno riscontro alcuni momenti di crisi dell'apparato commerciale: in Piemonte, come in altre regioni italiane, sono entrate in crisi alcune strutture che non si sono adeguate alle necessità dei nuovi consumatori o che subiscono particolari aspetti del sistema dei consumi:

- i magazzini a prezzo unico (Upim) stentano a darsi un assetto soddisfacente e saranno oggetto di profonda ristrutturazione,
- la Servetti Profumi non ha retto lo sviluppo ed è in fase di chiusura,
- il duty free dell'aeroporto di Caselle, il cui pubblico è stato ridotto notevolmente dal trattato di Schengen senza che vi fosse un adeguato sviluppo dei voli da Torino verso i Paesi che non aderiscono a questo accordo,
- le vendite per corrispondenza, penalizzate da un sistema postale che non garantisce tempestività e servizio.

Si tratta probabilmente di un momento contingente; fra alcuni anni potremo avere nuove strutture derivate dalle attuali.

4 Quale sviluppo per il commercio tradizionale?

L'evoluzione della distribuzione e la sempre maggior importanza dei grandi punti di vendita moderni, in un mercato che non ha crescita, tende inevitabilmente a sottrarre giro di affari ai negozi tradizionali, il cui numero diminuisce non solo per effetto dell'aggressiva politica della grande distribuzione organizzata, ma anche perché le nuove norme fiscali non consentono più la sopravvivenza dei negozi marginali.

In Piemonte notiamo un costante impoverimento del parco negozi tradizionali che è diminuito di oltre 3.000 unità in 6 anni e che diminuirà ulteriormente in seguito alle recenti normative sul commercio. A Torino la perdita denunciata è di 1.300 unità commerciali.

Una parte dei negozi potrà sopravvivere solo se adotterà tecniche di offerta simili a quelle del libero servizio e se saprà diversificare l'assortimento in modo da integrare l'offerta dei supermercati, degli ipermercati e dei *discount*. In questi punti di vendita potranno trovare ampio spazio quei prodotti che hanno rotazione bassa nel libero servizio, in quanto di gamma troppo alta, e che hanno specifiche, interessanti, richieste da parte dei consumatori.

Le gastronomie, i negozi di specialità ortofrutta, le macellerie, le enoteche, le pasticcerie che hanno saputo fare il salto di qualità si sono inserite in nicchie di alta redditività; anche i prodotti non *food* si prestano a queste nuove forme di commercio indipendente avanzato: le cartolerie, le profumerie ed i negozi di giocattoli stanno già evolvendo in questo senso.

Il futuro vedrà un numero ridotto di negozi indipendenti, gestiti in modo tradizionale ma con la tecnologia di base che presidia la distribuzione libero servizio:

- assortimenti basati sui prodotti di alta gamma e sulle specialità che, per rotazione limitata o necessità di servizio, non sono commercializzabili con successo nel libero servizio,
- presenza di prodotti più semplici, normalmente commercializzati nel dettaglio moderno, per completare l'offerta al consumatore,
- priorità alle vendite e non al magazzino,
- logistica elevata, *stock* ridotti,
- attenzione alle scadenze dei prodotti,
- uso delle carte di credito e del bancomat (pagobancomat),
- adozione di casse veloci (Pos),
- orari di apertura adeguati alle necessità dell'utenza e quindi, nei centri cittadini, adozione generalizzata dell'orario continuato.

Federico BOARIO, Mercati Srl

IL SETTORE FORMATIVO NELL'AREA TORINESE

Sintesi

Dal 1991 al 1997, il sistema formativo piemontese ha perso più di 50.000 allievi (pari al 14 per cento), soprattutto ai livelli medio-inferiore e medio-superiore (saldi positivi si sono invece registrati nelle scuole materne). Ciò ha comportato un ridimensionamento del numero di classi (oltre 3.500 in meno) e del corpo docente (3.538 docenti in meno). La provincia torinese ha avuto la contrazione di iscritti più consistenti di tutto il Piemonte (meno 16 per cento).

Università degli Studi e Politecnico registrano nel 1997/98 circa 85.000 studenti, iscritti ad uno tra i 144 diversi Corsi di Laurea o Diplomi universitari attivati. Rispetto alla classificazione nazionale, l'Università degli Studi di Torino è uno degli Atenei di grande dimensione (contando oltre 50.000 iscritti), mentre il Politecnico si colloca in quelli di dimensione media (con circa 13.000 iscritti).

Tenendo conto degli andamenti demografici, nonché dei trend attuali nelle diverse Facoltà torinesi, è possibile prevedere che, tra un decennio circa, il numero complessivo di iscritti agli Atenei torinesi sarà notevolmente ridimensionato. Proiezioni all'anno 2007 indicano una contrazione complessiva pari ad oltre 25.000 iscritti in meno rispetto al 1997, pari a circa il 30 per cento della popolazione universitaria del 1997. A fronte di un drastico ridimensionamento delle Facoltà umanistiche (che quasi si dimezzerebbero), in altre Facoltà, come quelle scientifiche o del Politecnico, il numero di iscritti dovrebbe invece tendere nuovamente a crescere, se pure non di molto.

L'offerta è ricca di prodotti eccellenti: quali, ad esempio, i corsi del Centro internazionale di Formazione del *Bureau International de Travail* (BIT) delle Nazioni Unite, oppure della *European Training Foundation* dell'Unione europea (operante a Torino dal 1995), i corsi di specializzazione e di dottorato di ricerca di Università e Politecnico, i Master del Corep, i nuovi corsi nel settore finanziario della Facoltà di Economia e del consorzio Coripe

Il sistema della formazione professionale piemontese è forte rispetto all'Italia (il 13 per cento dei corsi di formazione italiani si svolgono in Piemonte), ma è debole rispetto all'Europa. In Piemonte nei primi anni novanta la spesa per la formazione professionale era 3 volte e mezza inferiore a quella media inglese, 5 volte inferiore a quella francese e di ben 12 volte inferiore a quella tedesca.

Flessibilizzare l'offerta formativa appare la parola d'ordine che caratterizza nella fase attuale il sistema formativo superiore. Si tratta di una risposta coerente alle crescenti esigenze del sistema sociale ed economico di professionalità sempre più variegata e flessibile. La rilevanza dei Diplomi universitari (oggi pari solo al 5 per cento della popolazione universitaria piemontese) è cresciuta rapidamente nell'ultimo quinquennio. Il maggior numero di iscritti a Diplomi universitari si ha nella Facoltà di Ingegneria, quindi di Economia e Commercio, Architettura, Medicina e Chirurgia.

Dal punto di vista territoriale l'università torinese sta rispondendo a logiche di decentramento urbano, metropolitano e regionale, anche se tale decentramento non mette in dubbio il primato delle sedi torinesi che raccolgono il 90 per cento degli studenti. E' da valutare in termini positivi la costituzione della rete *Ipset* (*International pole for the support of educational and training*) che può creare un vero e proprio polo di eccellenza internazionale. E' una grande potenzialità per lo sviluppo del sistema formativo e per la città nel suo insieme.

1 Un quadro descrittivo: il sistema formazione a Torino e in Piemonte

Un sistema formativo appartiene, per definizione, alla categoria dei sistemi complessi; per coglierne tale dimensione di complessità è sufficiente pensare alla pluralità di soggetti sociali coinvolti, alle diverse fasce generazionali, ai livelli di specializzazione, alla pluralità di obiettivi formativi compresenti all'interno di questo sistema.

In un quadro prospettico di sviluppo strategico di un'area come quella torinese è evidente che vi sono alcune componenti ed alcuni livelli del sistema formativo (a maggiore qualifica,

di eccellenza) maggiormente investiti di un ruolo e di un peso particolarmente rilevante. E' altresì evidente, tuttavia, come i segmenti a più elevata qualifica del sistema formativo non siano in alcun modo astraiabili dal complesso del sistema, ovvero dal quadro delle risorse in gioco all'interno del sistema stesso.

Ciò significa che occorre avere ben presente, innanzitutto, il quadro generale che consente di "fotografare" il sistema formativo torinese, con particolare riferimento alle tendenze evolutive che lo hanno caratterizzato durante gli anni più recenti. L'analisi che segue in questa prima parte si sofferma pertanto sui diversi livelli formativi, da quelli di base (qui indagati, in particolare, in quanto "serbatoio" di risorse umane per la formazione elevata del prossimo futuro), alla formazione professionale, fino alla formazione universitaria e post universitaria.

1.1 La formazione di base

Le tendenze del sistema formativo stanno seguendo nell'area torinese un andamento molto simile a quello più generale piemontese. Da una recente ricerca (Regione Piemonte, Ires, 1998) è emerso come, analizzando i diversi livelli scolastici di base (comprensivi anche della scuola materna e della scuola superiore), durante gli anni novanta si riscontri un'evidente contrazione dimensionale del sistema nel suo complesso, perpetuando una tendenza già riscontrata nel decennio precedente.

Dall'anno scolastico 1990/91 al 1996/97, il sistema formativo piemontese ha perso complessivamente più di 50.000 allievi (pari al 14 per cento in meno), soprattutto ai livelli medio-inferiore e medio-superiore (saldi positivi si sono invece registrati nelle scuole materne). Ciò ha comportato un ridimensionamento del numero di classi (oltre 3.500 in meno rispetto all'inizio degli anni novanta) e del corpo docente: rispetto all'inizio del decennio novanta, infatti, nell'A.S. 1996/97 operano nelle scuole piemontesi 3.538 docenti in meno. E' da notare come la provincia torinese sia quella che, durante la prima metà degli anni novanta, ha conosciuto le contrazioni di iscritti più consistenti di tutto il Piemonte (meno 16 per cento), con una perdita, ogni anno scolastico, di circa un 3-4 per cento di allievi in meno.

Il sistema formativo regionale nel suo complesso sta subendo in pieno, dunque, gli effetti del calo demografico degli anni ottanta. Non a caso, nelle scuole superiori la contrazione di iscritti degli anni novanta si registra nonostante il costante aumento, nello stesso periodo, della propensione dei giovani a proseguire gli studi dopo la terza media: nell'anno scolastico 1996/97, ormai, il 94 per cento dei giovani piemontesi si iscrive in prima superiore.

I tassi di scolarizzazione della scuola media superiore (dati dal rapporto tra iscritti e giovani in età tra i 14 e i 19 anni) presentano valori in crescita costante durante tutti gli anni novanta, proseguendo un *trend* positivo già caratteristico degli anni ottanta. Nell'anno scolastico 1996/97 il tasso di scolarizzazione per le scuole superiori piemontesi è stato pari all'82 per cento, contro il 72 per cento dell'A.S. 1991/92; questo tasso era del 52 per cento dieci anni prima. Torino e la sua provincia presentano i tassi di scolarizzazione più elevati a livello regionale (85 per cento), venendo subito dopo la provincia del Verbano Cusio Ossola (90 per cento) e nettamente prima di province come quelle astigiana o biellese (in cui tali tassi raggiungono a stento il 70 per cento).

Anche i fenomeni di ripetenza e di abbandono nelle scuole superiori, tra l'altro, appaiono

in via di progressivo ridimensionamento: stando ai dati più recenti, le quote di allievi respinti che non si reinscrivono più al successivo anno scolastico sono poco meno di 8.000, circa la metà di quelli dell'inizio degli anni novanta.

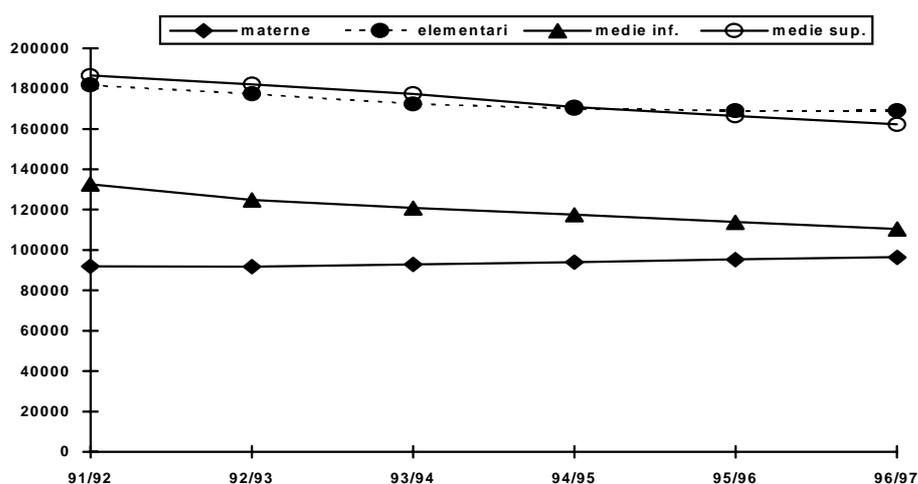
Anche in termini prospettici, il sistema formativo torinese e piemontese appare caratterizzato da dinamiche di segno positivo - ormai piuttosto consolidate -, in grado di garantire percorsi formativi più efficienti che in passato, grazie alla crescente propensione a proseguire gli studi, alla costante riduzione dei percorsi di insuccesso (bocciature, ripetenze, abbandoni).

Tabella 1.1.1: Il sistema scolastico piemontese

| Tutte le scuole | Sedi | Classi | Allievi | Insegnanti |
|--------------------------|--------|--------|---------|------------|
| A.S. 1996/97 | 4585 | 28664 | 538411 | 62192 |
| Differ. assoluta 1991/97 | -392 | -3576 | -54365 | -3538 |
| Differ. percent. 1991/97 | -7,88 | -11,09 | -9,17 | -5,38 |
| | | | | |
| Scuole Materne | Sedi | Classi | Allievi | Insegnanti |
| A.S. 1996/97 | 1637 | 3984 | 96503 | 8210 |
| Differ. assoluta 1991/97 | -48 | 96 | 4527 | 437 |
| Differ. percent. 1991/97 | -2,85 | 2,47 | 4,92 | 5,62 |
| | | | | |
| Scuole elementari | Sedi | Classi | Allievi | Insegnanti |
| A.S. 1996/97 | 1610 | 11287 | 169142 | 20248 |
| Differ. assoluta 1991/97 | -231 | -1434 | -12587 | 261 |
| Differ. percent. 1991/97 | -12,55 | -11,27 | -6,93 | 1,31 |
| | | | | |
| Scuole medie Inferiori | Sedi | Classi | Allievi | Insegnanti |
| A.S. 1996/97 | 706 | 5605 | 110510 | 14441 |
| Differ. assoluta 1991/97 | -56 | -1237 | -22120 | -2730 |
| Differ. percent. 1991/97 | -7,35 | -18,08 | -16,68 | -15,90 |
| | | | | |
| Scuole medie Superiori | Sedi | Classi | Allievi | Insegnanti |
| A.S. 1996/97 | 632 | 7788 | 162256 | 19293 |
| Differ. assoluta 1991/97 | -57 | -1001 | -24185 | -1506 |
| Differ. percent. 1991/97 | -8,27 | -11,39 | -12,97 | -7,24 |

Fonte: Regione Piemonte, Ires, 1998

Figura 1.1.2: Andamento del numero di iscritti al sistema scolastico piemontese, per livello di scuola



(fonte: Regione Piemonte, Ires, 1998)

1.2 Il sistema universitario

Il sistema formativo che fa capo ai due Atenei torinesi si è andato progressivamente modificando durante gli anni novanta in direzione di una crescente flessibilizzazione dell'offerta e dei prodotti formativi. Su questo aspetto si tornerà più avanti, con particolare riferimento all'istituzione di percorsi alternativi ai tradizionali Corsi di Laurea, al decentramento delle sedi universitarie, alla sperimentazione di nuove metodologie didattiche.

Da un punto di vista quantitativo, Università degli Studi e Politecnico coinvolgono oggi un po' più di 85.000 studenti (i dati sono relativi all'anno accademico 1997/98), iscritti ad uno tra i 144 diversi Corsi di Laurea o Diplomi universitari finora attivati. Ciò significa che, rispetto alla classificazione nazionale (sui parametri della Conferenza dei Rettori - CRUI), l'Università degli Studi di Torino è uno degli Atenei di grande dimensione (contando oltre 50.000 iscritti), mentre il Politecnico si colloca in quelli di dimensione media (con circa 13.000 iscritti).

Il peso delle singole Facoltà torinesi risulta molto differenziato, con alcune (Lettere, Scienze della formazione, Giurisprudenza, Economia e commercio) che contano oltre 10.000 iscritti, ed altre di dimensioni molto ridotte, come Medicina veterinaria o Lingue, con meno di 1.000 iscritti.

Nel complesso delle diverse Facoltà, rimane di una certa consistenza il fenomeno del ritardo nel compimento dei percorsi: in diverse Facoltà il tempo medio per conseguire il titolo finale è di 6 o 7 anni, ben oltre quanto previsto dai piani di studio di molte Facoltà (in maggioranza articolate su 4 o 5 anni di corso). Inoltre un terzo degli studenti iscritti risulta essere fuori corso o ripetente; quota che in Facoltà quali Giurisprudenza, Economia e commercio, Scienze politiche, sale a quasi un iscritto su due. L'Università degli Studi torinese, in particolare, presenta una quota di fuori corso e ripetenti (37 per cento) superiore ai valori medi nazionali e tra le più elevate in Italia; solo nelle Facoltà di Roma La Sapienza e di Bari è maggiore l'incidenza di fuori corso e ripetenti.

Tabella 1.2.1: Le Facoltà universitarie piemontesi, per numero di iscritti (A.A. 1997/98)

| | iscritti | peso per cento |
|----------------------|----------|----------------|
| Lettere | 12514 | 14,7 per cento |
| Scienze formazione | 11550 | 13,6 per cento |
| Giurisprudenza | 10274 | 12,1 per cento |
| Economia e commercio | 10244 | 12,0 per cento |
| Ingegneria | 9718 | 11,4 per cento |
| Scienze MFN | 8324 | 9,8 per cento |
| Scienze politiche | 7525 | 8,8 per cento |
| Medicina | 4107 | 4,8 per cento |
| Architettura | 3523 | 4,1 per cento |
| Farmacia | 2415 | 2,8 per cento |
| Agraria | 1625 | 1,9 per cento |
| Psicologia | 1560 | 1,8 per cento |
| Veterinaria | 918 | 1,1 per cento |
| Lingue | 794 | 0,9 per cento |
| TOTALE | 85091 | 100 per cento |

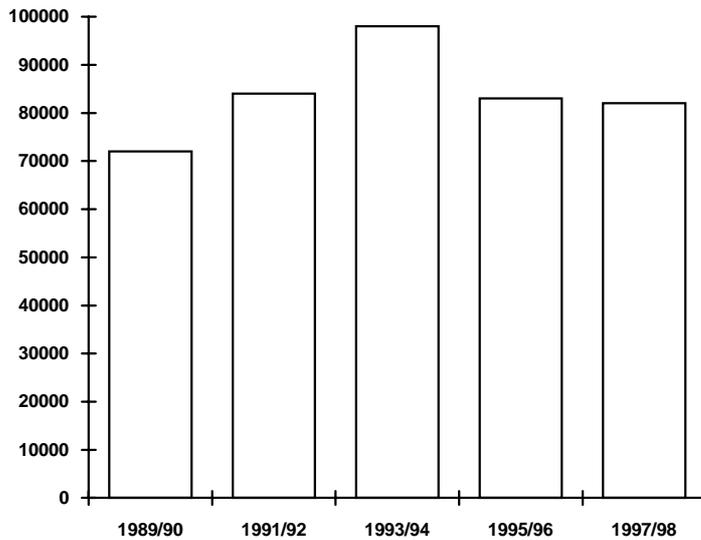
Fonte: segreteria universitarie

Dopo una consistente crescita quantitativa del sistema universitario torinese, proseguita fino ai primi anni novanta, negli ultimi anni accademici si sono cominciati a riscontrare evidenti segnali di un'inversione di tendenza. A partire dalla metà di questo decennio, infatti, la popolazione universitaria che gravita sugli Atenei torinesi si è ridotta, in talune Facoltà anche in modo decisamente significativo. Ciò è essenzialmente riconducibile all'effetto combinato di diversi fattori: calo demografico, presa d'atto da parte dei giovani e delle loro famiglie di una disoccupazione intellettuale tra i neo-laureati (o comunque di una non garanzia del posto di lavoro associata al conseguimento della laurea), politiche di programmazione degli accessi.

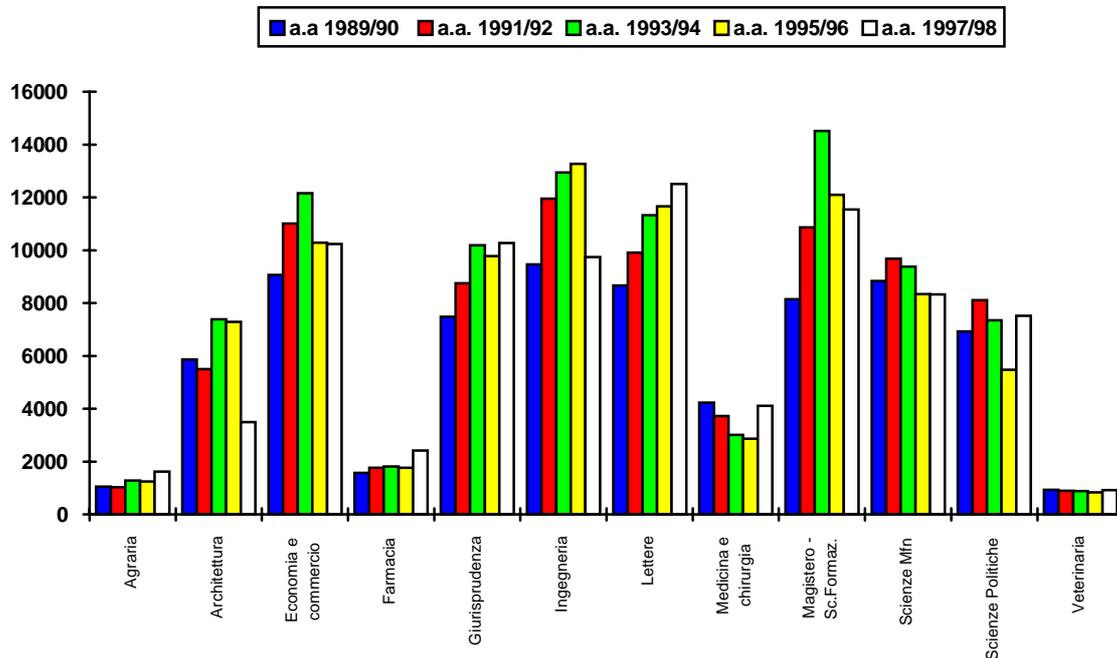
All'interno di Facoltà come quella di Architettura, dove il numero programmato (con test di ammissione) esiste ormai dall'inizio degli anni novanta, sono molto evidenti gli effetti prodotti in termini di riduzione degli iscritti, specialmente perché la programmazione degli accessi si è associata ad una ristrutturazione interna, che prevede maggiori obblighi di frequenza a corsi ed attività di laboratorio.

Rispetto al panorama generale, risultano in controtendenza le Facoltà di Lettere e filosofia e (ma su livelli quantitativi decisamente più ridotti) di Agraria o di Farmacia, con quote di iscritti in crescita durante gli anni novanta.

Tenendo conto degli andamenti demografici, nonché dei *trend* attuali nelle diverse Facoltà torinesi, è possibile prevedere che, tra un decennio circa, il numero complessivo di iscritti agli Atenei torinesi sarà notevolmente ridimensionato. Proiezioni all'anno 2007 indicano una contrazione complessiva pari ad oltre 25.000 iscritti in meno rispetto al 1997, pari a circa il 30 per cento della popolazione universitaria del 1997. Con riferimento alle singole Facoltà, si nota però come, se si prevede un drastico ridimensionamento, ad esempio, delle Facoltà umanistiche (che quasi si dimezzerebbero), in altre Facoltà, come quelle scientifiche o del Politecnico, il numero di iscritti dovrebbe invece tendere nuovamente a crescere, se pure non di molto.

Figura 1.2.2 Andamento degli iscritti agli Atenei piemontesi

Fonte: segreterie universitarie

Figura 1.2.3 Andamento degli iscritti alle Facoltà torinesi

Fonte: segreterie universitarie

Tabella 1.2.4: Iscritti attuali e iscritti previsti (proiezioni al 2007), per i principali gruppi di Facoltà degli Atenei torinesi

| | Facoltà umanistiche | Economia | Politecnico | Facoltà scientifiche | Medicina | Agraria e Veterinaria | TOTALE |
|----------------------|---------------------|------------------|------------------|----------------------|------------------|-----------------------|------------------|
| A.A. 1997/98 | 44217 | 10244 | 13241 | 8324 | 4107 | 2543 | 85091 |
| Proiezioni al 2007 | 23200 | 7700 | 15000 | 9003 | 3397 | 1700 | 60000 |
| differenze assolute | -21017 | -2544 | +1759 | +679 | -710 | -843 | -25091 |
| differenze per cento | -47,53 per cento | -24,83 per cento | +13,28 per cento | +8,16 per cento | -17,29 per cento | -33,15 per cento | -29,49 per cento |

Fonte: Emanuel, Tosoni, 1997

Per quanto riguarda il versante della dotazione di risorse umane spendibili per la formazione, la situazione complessiva degli Atenei torinesi è in rapida e profonda trasformazione. Si sta consolidando una strategia di flessibilizzazione del patrimonio di risorse docenti, in particolare ricorrendo anche in misura crescente a professionisti esterni, non inquadrati nell'Accademia. Nell'A.A. 1995/96 operavano nei due Atenei torinesi in tutto 2.543 docenti, in maggioranza Professori Associati, quindi Professori Ordinari. Rispetto a precedenti anni accademici, si registrano ovunque consistenti flessioni nel numero di Professori Ordinari e Associati, essenzialmente per effetto di flussi in uscita dal mondo universitario (pensionamenti), cui non hanno corrisposto altrettanti flussi in entrata (nuove assunzioni). Sul fronte della didattica, sia l'Università degli Studi sia il Politecnico hanno adottato in questi anni strategie in direzione di un crescente affidamento dei corsi a Ricercatori universitari (che fino a poco tempo fa non potevano essere impiegati nella didattica) ed a personale esterno a contratto. A questo proposito occorre osservare come in alcuni casi si tratti di professionisti di chiara fama, figure note e altamente qualificate, in grado quindi di offrire contemporaneamente una didattica di qualità e un bagaglio esperienziale fortemente connesso con il mondo del lavoro. Va detto, tuttavia, come vi sia anche il rischio (molto concreto, in alcune Facoltà) che parte dei docenti "contrattisti" sia, in realtà, formata da giovani allievi di illustri professori universitari, magari bravi ma non sempre selezionati secondo le modalità più efficaci (bandi per le docenze a contratto poco pubblicizzati, basso numero di domande).

1.3 Il settore della formazione professionale

Un altro settore particolarmente strategico del sistema formativo è quello della formazione professionale. Ne fa parte quell'insieme di agenzie formative che si occupano di qualificare/riqualificare fasce di popolazione e di manodopera deboli o marginali: giovani disoccupati e/o dequalificati, adulti espulsi dai processi produttivi, ecc..

Rispetto al panorama nazionale, il sistema della formazione professionale piemontese viene riconosciuto come uno dei più progrediti ed efficienti (Ires Piemonte, 1990, p.17). In Italia i corsi di formazione professionale si tengono per il 13 per cento in Piemonte, con un'incidenza di questa regione decisamente superiore al peso della regione sul totale dei lavoratori dipendenti (pari all'8 per cento, sempre nel 1990).

Va detto altresì che, in ottica europea, il sistema della formazione professionale del Piemonte appare ancora caratterizzato da un certo ritardo (ossia, forti in Italia, ma deboli in Europa): dati risalenti ai primi anni novanta dimostrano, infatti, come la spesa per la

formazione professionale in Piemonte sia di 3 volte e mezza inferiore a quella media inglese, di 5 volte inferiore a quella francese e di ben 12 volte inferiore a quella tedesca.

Inoltre mancano attendibili analisi e ricostruzioni complessive delle situazioni e dei *trend* in atto all'interno della formazione professionale piemontese: si possiedono informazioni piuttosto generiche su alcuni corsi, sulle scuole gestite dagli enti locali (ad esempio scuole infermieristiche di specializzazione, scuole per educatori professionali); si possiede inoltre qualche dato ufficiale sui corsi regionali finanziati dal Fondo sociale europeo. Mancano, viceversa, ricerche più articolate e analisi critiche sull'intero comparto della formazione professionale, compresa quella gestita direttamente dalle imprese (ad esempio: formazione continua, sull'efficacia e sull'efficienza dei processi formativi).

Limitandosi quindi a ragionare sui dati relativi ai corsi regionali finanziati dal Fondo sociale europeo, l'area torinese (in questo caso il dato è relativo alla provincia di Torino) ha un ruolo di particolare importanza nel panorama regionale della formazione professionale: nel 1997, oltre la metà (53 per cento) di tali corsi di formazione si è tenuta a Torino città, circa il 70 per cento del totale in provincia di Torino (a fronte di un'incidenza decisamente inferiore della provincia torinese sul totale degli occupati).

Tabella 1.3.1 Corsi di formazione regionali finanziati dal Fondo sociale europeo nell'anno 1997, per tipologie di utenza

| | Giovani disoccupati, CFL | Adulti disoccupati | Ristrutturazione (Mobilità, CIG) | TOT | Peso % delle aree territoriali |
|--|--------------------------|--------------------|----------------------------------|------------------|--------------------------------|
| Torino città | 74 | 16 | 4 | 94 | 47,72 % |
| provincia. TO | 34 | 7 | 2 | 43 | 21,83 % |
| provincia. AL | 14 | 2 | 0 | 16 | 8,12 % |
| provincia. AT | 4 | 2 | 0 | 6 | 3,05 % |
| provincia. BI | 3 | 1 | 0 | 4 | 2,03 % |
| provincia. CN | 11 | 3 | 1 | 15 | 7,61 % |
| provincia. NO | 7 | 2 | 0 | 9 | 4,57 % |
| provincia. VCO | 3 | 0 | 0 | 3 | 1,52 % |
| provincia. VC | 7 | 0 | 0 | 7 | 3,55 % |
| TOT | 157 | 33 | 7 | 197 | 100,00 % |
| peso percentuale delle categorie di utenti dei corsi | 79,70 per cento | 16,75 per cento | 3,55 per cento | 100,00 per cento | |

Fonte: Regione Piemonte, 1998

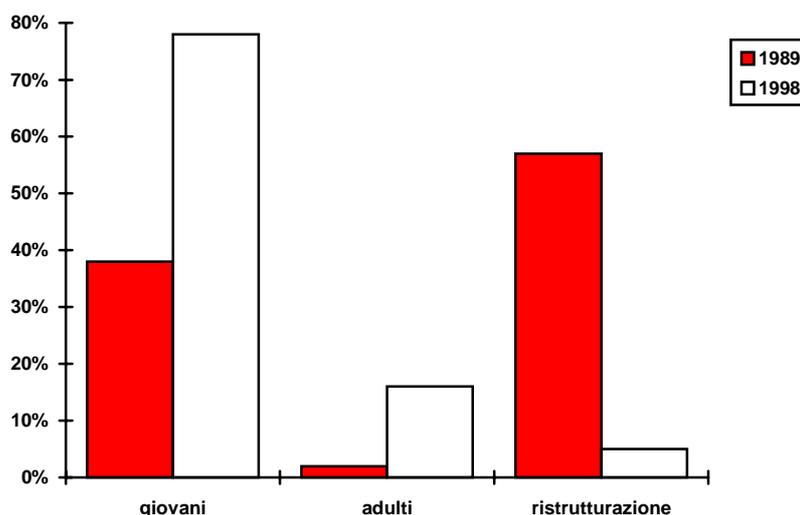
Per quanto riguarda le tipologie di corsi, la stragrande maggioranza (circa l'80 per cento del totale) si rivolge ad un'utenza giovanile, in particolare a giovani disoccupati oppure con contratto di formazione lavoro. Un sesto circa dei corsi è invece per adulti disoccupati, mentre poco meno del 4 per cento è per lavoratori vittime di processi di ristrutturazione produttiva, in mobilità o in cassa integrazione. Rispetto a dieci anni fa, la quota di corsi regionali rivolti a soggetti espulsi dal mondo del lavoro si è drasticamente ridimensionata, a tutto vantaggio, soprattutto, dell'utenza giovanile.

Nel 70 per cento dei casi, i corsi regionali richiedono per l'ammissione un diploma di

scuola superiore (nel 37 per cento con uno specifico indirizzo), nel 19 per cento dei casi la licenza media inferiore; quasi il 10 per cento è costituito invece da corsi *post lauream*.

Dal punto di vista della strutturazione e dell'organizzazione dei corsi, si rileva un'impostazione didattica che privilegia i piccoli gruppi (in 3 corsi su 4 il numero di allievi è compreso tra 8 e 12, e comunque non supera mai le 16 unità), e comporta un impegno in ore piuttosto consistente (due terzi dei corsi durano 800 ore, mentre sono meno del 10 per cento quelli di durata inferiore a 100 ore). La maggior parte dei corsi professionali (pari a circa il 40 per cento del totale) forma figure per il terziario avanzato (informatici, esperti di *marketing*, pubbliche relazioni, ecc.), un 23 per cento addetti ai settori amministrativo, gestionale, organizzativo; più ridotta è invece la presenza di corsi direttamente rivolti alla formazione di personale per l'industria, intesa sia come produzione industriale (13 per cento) che come servizi per l'industria (14 per cento) (Regione Piemonte, 1998).

Figura 1.3.2 Tipologie di utenti dei Corsi di formazione professionale regionali finanziati dal Fondo sociale europeo



Fonte: Regione Piemonte, 1998

1.4. Le risorse umane ad elevata qualifica

Un *leit motiv* ricorrente nelle analisi condotte sul settore formativo torinese negli anni ottanta e novanta è quello di un'insufficiente dotazione di personale ad elevata qualifica sul mercato del lavoro locale. Questo elemento di debolezza strutturale per il sistema socioeconomico torinese e piemontese, appare a molti un'eredità del fordismo, sistema in cui prevalevano i lavoratori dequalificati e vi erano fabbisogni minimi di percorsi formativi differenziati e di manodopera d'eccellenza. Nei decenni cinquanta e sessanta, nel periodo cioè delle grandi migrazioni dall'Italia meridionale verso le grandi fabbriche, Torino aveva raggiunto punte allarmanti di presenza di popolazione dequalificata: al censimento del 1971, il 23 per cento della popolazione risultava privo di qualsiasi titolo di studio.

Oggi, sebbene la situazione sia certamente migliorata, a Torino si colgono con evidenza i segni di un ritardo rispetto ad altre città: al censimento del 1991, ad esempio, ancora il 40 per cento circa dei residenti risultava in possesso, al massimo, della licenza elementare. I

livelli di istruzione medio-bassi sono certamente più presenti a Torino rispetto al resto del nord, ma anche del centro Italia; a Torino l'incidenza dei residenti laureati è inferiore non solo a Milano, ma anche a quasi tutti gli altri capoluoghi regionali del Nord.

I flussi migratori che hanno interessato Torino nella prima metà del decennio in corso hanno contribuito a migliorare la dotazione di popolazione qualificata del capoluogo piemontese. Il numero di persone ad elevata istruzione è infatti maggiore tra coloro che sono giunti a Torino durante gli anni novanta, rispetto a coloro che invece si sono trasferiti altrove. Ciò è dovuto, in larga parte, all'interscambio positivo con l'estero e, in misura più ridotta, con le regioni dell'Italia meridionale ed insulare.

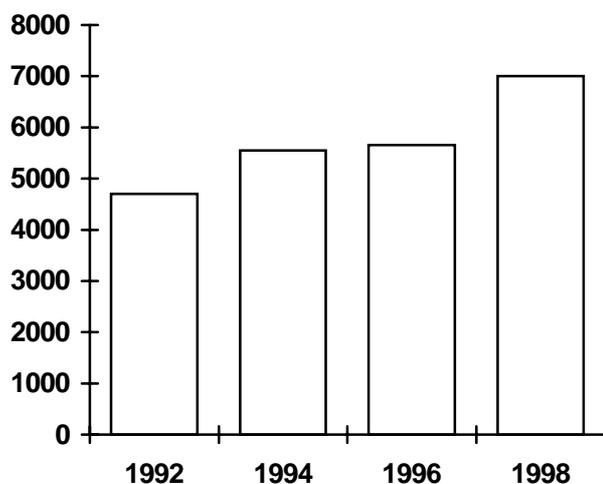
Tabella 1.4.1 Saldi migratori di residenti laureati, relativi alla città di Torino (periodo 1991-95)

| | Laureati | Diplomati |
|-----------------------|----------|-----------|
| Piemonte | +237 | -2012 |
| Valle d'Aosta | -8 | -29 |
| Liguria | +84 | -98 |
| Lombardia | -27 | +12 |
| Veneto | +30 | -58 |
| Trentino-Alto Adige | 0 | -8 |
| Friuli Venezia Giulia | +1 | -64 |
| Emilia Romagna | -9 | -90 |
| Toscana | -5 | -25 |
| Marche | +11 | -50 |
| Umbria | +5 | -5 |
| Lazio | +32 | +371 |
| Abruzzo | +15 | +38 |
| Molise | +9 | +26 |
| Campania | +87 | +565 |
| Puglia | +168 | +676 |
| Basilicata | +33 | +127 |
| Calabria | +169 | +553 |
| Sicilia | +149 | +441 |
| Sardegna | +22 | +61 |
| Eestero | +934 | +2450 |

Fonte: anagrafe comunale

Oltre ad un miglioramento della consistenza di popolazione qualificata grazie ai saldi migratori positivi, nella prima metà degli anni novanta è andato progressivamente aumentando anche il numero di laureati immessi sul mercato dagli Atenei torinesi. Nell'anno 1996, ad esempio, tra Università degli Studi e Politecnico, si sono laureate in totale 6.702 persone, ed altre 253 hanno conseguito un titolo di Diploma universitario. Ma se Facoltà come Economia e commercio o Ingegneria hanno immesso sul mercato ognuna oltre 1.000 laureati, circa un centinaio (o anche meno) sono invece i laureati in Scienze Agrarie o in Medicina veterinaria. Le Facoltà di Economia e commercio e di Ingegneria sono anche quelle in cui è stata massima la crescita di laureati durante gli anni '90.

Figura 1.4.2: Andamento negli anni novanta del numero di laureati e diplomati



Fonte: segreteria universitaria

Anche la formazione *post lauream* sta acquisendo un ruolo ed un peso sempre più significativo all'interno del sistema formativo torinese e piemontese. Sebbene assolutamente non comparabili in termini quantitativi rispetto agli iscritti ai Corsi di Laurea (la maggior parte dei corsi *post lauream* ha un impianto formativo basato su piccoli numeri di iscritti, garantiti in genere dal numero programmato), la quantità di Master, corsi di specializzazione, di perfezionamento, Dottorati di ricerca (al Politecnico sta per partire una Scuola di Dottorato), cui possono accedere persone già laureate è in costante aumento negli Atenei torinesi.

All'interno dell'Università degli Studi (con la Facoltà di Medicina che, da sola, ne organizza circa i tre quarti) si contano per l'anno accademico 1998/99, complessivamente, 57 scuole di specializzazione e 28 corsi di perfezionamento. Il Politecnico ha attivato finora, rispettivamente, 3 scuole di specializzazione e 9 corsi di perfezionamento. Il Corep (Consorzio per la ricerca e l'educazione permanente, cui appartengono entrambi gli Atenei torinesi) organizza annualmente 7 corsi di Master. Alcuni di questi corsi sono di particolare interesse da un punto di vista formativo, non solo per l'offerta didattica di qualità che li contraddistingue, ma anche per l'originalità dei profili professionali formati, sovente con pochissimi (o nessun) "concorrente" nel panorama nazionale dei prodotti formativi di eccellenza.

Durante gli anni novanta il numero di laureati è andato progressivamente crescendo, specie in Facoltà ad elevata professionalizzazione come Ingegneria o Economia e commercio. D'altro canto la riduzione del numero di iscritti registrata da metà anni '90 - anche drastica in talune Facoltà - farebbe ipotizzare per il prossimo decennio un'inversione di tendenza, con quote inferiori di laureati immessi sul mercato del lavoro, e ciò nonostante i tassi di proseguimento negli studi siano ultimamente in aumento in quasi tutte le Facoltà. E' ragionevole ritenere, comunque, che gli sforzi avviati di recente, tesi a ridurre ulteriormente il tasso di dispersione negli studi universitari compensino, almeno in gran parte, gli effetti dovuti alla contrazione degli iscritti.

Si può immaginare, dunque, un prossimo futuro in cui le Facoltà torinesi saranno sì meno affollate, ma dovrebbero comunque riuscire a garantire al mercato quote di diplomati e di

laureati, nel complesso, invariate. Se mai, c'è da attendersi che si vada verso un riequilibrio quantitativo tra Corsi di Laurea e Diplomi universitari, a vantaggio di questi ultimi, in modo da avvicinare la situazione torinese a quella media del resto d'Europa, dove, come noto, la quota di chi consegue titoli universitari brevi prevale nettamente su quella dei laureati.

2 Alcuni nodi critici del sistema formativo dell'area torinese

Definito un primo quadro di insieme relativo allo stato del sistema formativo nell'area torinese, si prenderanno in considerazione, qui di seguito, alcune questioni di particolare rilevanza per lo *stato di salute* del sistema formativo. Senza alcuna pretesa di esaustività, l'attenzione verrà focalizzata in modo selettivo su quelli che si ritengono essere alcuni nodi critici del sistema, ovvero *luoghi* densi di criticità, ma anche di forti potenzialità, attorno a cui si giocano le strategie di successo per il sistema locale della formazione.

In primo luogo, verrà presa in considerazione l'annosa questione dei rapporti tra sistema formativo e sistema produttivo, cercando, in particolare, di individuare delle possibili risposte ad alcuni interrogativi: l'università, e il mondo formativo in generale, stanno producendo uno sforzo di maggiore collegamento con il mondo del lavoro il sistema delle imprese dell'area torinese è davvero interessato ad un rapporto con il mondo della formazione elevata e ad un generalizzato innalzamento delle qualificazioni medie.

Una seconda questione su cui occorre interrogarsi è quella dell'eccellenza formativa, concetto sempre più utilizzato in questi anni, che tuttavia presenta una fisionomia ancora incerta.

Infine, ci si interrogherà, in chiave prospettica, su quali siano le direzioni intraprese di recente dal sistema formativo locale nel suo complesso, e quali le più probabili ipotesi di sviluppo per il prossimo decennio, un'ulteriore flessibilizzazione delle offerte formative alle nuove prospettive rese possibili dalla crescente autonomia delle Facoltà universitarie.

2.1 Si fanno più stretti i rapporti tra formazione e mondo del lavoro

Una delle funzioni tradizionali delle istituzioni formative è quella allocativa, legata alle capacità di trasmettere conoscenze spendibili, nonché di selezionare i soggetti più adatti, immettendo sul mercato del lavoro *stock* di manodopera, adeguati sia da un punto di vista qualitativo sia quantitativo.

A proposito di quest'ultimo aspetto finora l'attenzione del mondo scolastico superiore ed accademico è stata piuttosto bassa, ritenendo sostanzialmente che fosse compito di altri (del "mercato", della "politica") rendere compatibili fabbisogni di manodopera sul mercato e quantità di persone formate. Di recente si cominciano a registrare importanti segnali in controtendenza, con una maggiore attenzione complessiva del mondo della formazione per le prospettive professionali reali: si moltiplicano gli incontri di orientamento tra università e scuole superiori, le ricerche interne sugli sbocchi occupazionali dei propri formati, crescono i contatti con il mondo del lavoro, ecc..

Sul versante qualitativo, ovvero del tipo di preparazione fornita, dei contenuti e delle conoscenze trasmesse, per molto tempo si è constatata un'evidente incapacità in gran parte del mondo accademico a raccordarsi con le istanze del mondo produttivo. Una serie di indagini empiriche condotte in questi anni ha ripetutamente fatto emergere come tutti gli attori coinvolti nel processo formativo (docenti, studenti, esponenti del mondo del lavoro)

concordino sulla buona capacità media degli Atenei torinesi di fornire una ricca preparazione teorica complessiva, nonché un buon quadro culturale complessivo, ma anche sulla contemporanea incapacità a fornire un bagaglio di conoscenze spendibile dai laureati (specie dai *neo* laureati) sul mercato.

Anche a questo proposito, negli anni più recenti, si registrano positivi segnali di inversione di tendenza. Alcune Facoltà sono state completamente ristrutturata, ispirandosi proprio ad una logica di maggiore raccordo con il mondo produttivo, prevedendo in misura crescente strumenti formativi quali laboratori, tirocini professionali, stages presso aziende, lavoro sul campo. Sono nati numerosi corsi (in genere Diplomi universitari, ma anche qualche Corso di Laurea), che basano il proprio progetto formativo sulla centralità del momento pratico-professionale. Anche nei più tradizionali Corsi di Laurea si moltiplicano iniziative di orientamento per gli studenti, incontri con esponenti del mondo produttivo, tutoraggi in ambiente di lavoro.

Per quanto riguarda il mondo del lavoro questo insieme di innovazioni introdotte dal sistema formativo locale viene certamente visto con favore, anche perchè queste vanno in direzione di un abbattimento dei tempi e dei costi necessari ad imprese ed enti per inserire un giovane nei propri meccanismi produttivi ed organizzativi interni.

Tuttavia, a proposito della questione di portata più generale (e strategica), relativa alla dotazione di forze lavoro ad elevata qualifica, i segnali provenienti dal mondo delle imprese torinesi appaiono decisamente più contraddittori. Ricerche empiriche realizzate in questi anni fanno emergere un'immagine complessiva del mondo del lavoro torinese, sotto questo profilo, tutt'altro che contraddistinta da tendenze innovative. Rimane, ad esempio, piuttosto tiepido l'interesse delle imprese per la manodopera ad elevata qualificazione; i fabbisogni sembrano attestarsi su livelli medi e medio bassi (benché magari specializzati), molto più raramente su profili elevati, in campi manageriali, nell'innovazione, nella ricerca e così via (Unione industriale Torino, 1996).

E' sintomatico, in questo senso, l'atteggiamento delle imprese nei confronti dei neonati Diplomi universitari, strumenti formativi apprezzati, ma in genere con motivazioni piuttosto "deboli". I direttori del personale delle maggiori aziende piemontesi riconoscono lo sforzo di collegamento formazione-lavoro presente nei percorsi formativi dei Diplomi universitari, ma, soprattutto, apprezzano il fatto che la crescente presenza di Diplomi universitari sul mercato consentirà di assumere sempre meno laureati rispetto al recente passato. In pratica, la figura del diplomato universitario viene considerata allettante per le imprese soprattutto perchè più flessibile ed adattabile (rispetto al tradizionale laureato) a ruoli diversi, con meno ambizioni di carriera, di retribuzione, ecc.: "*Il diplomato universitario può essere molto interessante per le aziende perchè spesso i laureati neo-assunti diventano un problema. [...] Hanno troppe aspettative e, di conseguenza, avanzano immediatamente rivendicazioni di carriera, di responsabilità, di retribuzione. [...] Molti laureati sono un lusso: si investe molto su di loro, ma, se non raggiungono immediatamente la dirigenza, se ne vanno nel giro di un paio di anni*" (da interviste a direttori del personale; cfr. Centro di ricerche e documentazione Luigi Einaudi, 1998).

E' evidente che se tutto ciò rientra in una logica di impresa orientata ad una massimizzazione immediata, ben poco si concilia, invece, con un'esigenza di investimenti strategici, che consentano al sistema socioeconomico torinese nel suo complesso di puntare in misura crescente verso una dotazione di risorse umane qualificate spendibili in modo competitivo nei confronti di altre aree sviluppate.

2.2 Cresce l'attenzione per la formazione di eccellenza

E' sempre più ricorrente, nel linguaggio esperto e degli addetti ai lavori, il ricorso all'immagine dell'eccellenza quale elemento strategico di sviluppo dei sistemi formativi. In realtà, si pone innanzitutto un problema di metodo, giacché non sembra ancora esserci concordanza su cosa si debba intendere per "eccellenza" formativa. C'è chi, semplicemente, si accontenta di stabilire se vengano completati gli iter formativi previsti, chi enfatizza la dimensione della durata del percorso di studi; chi si sofferma sulla dimensione dell'eccellenza nella ricerca scientifica, chi ancora ritiene che una misura dell'eccellenza sia data dal rapido inserimento dei formati nel mondo del lavoro.

In attesa di indicatori certi e condivisi, comunque, l'impressione è che per ora le analisi sull'eccellenza (e sui *luoghi* dell'eccellenza) formativa rimangano piuttosto vaghe, formulate spesso in modo eccessivamente sintetico, poco standardizzato, per non dire decisamente soggettivo/percettivo: non è un caso che, ad esempio, nelle relazioni annuali dei nuclei di valutazione interni agli Atenei torinesi ci sia ancora un abbondante utilizzo di formulazioni generiche: "la buona dose di creatività dei docenti", "l'abbondante produzione di ricerca", "il buon livello medio della ricerca e della didattica".

Dato conto di questa incertezza definitoria di fondo, è comunque indubbio come negli Atenei torinesi si stiano registrando in questi anni segnali positivi, di presa d'atto della centralità strategica della questione dell'eccellenza. Non è un caso, infatti, che sia l'Università sia il Politecnico si siano dotati di apposite strutture per una valutazione interna, tanto delle attività didattiche quanto di ricerca. All'Università degli Studi, il Nucleo di autovalutazione ha definito una serie di parametri che consentono di classificare e valutare l'offerta didattica: ad esempio, il numero di allievi per docente, la disponibilità di adeguate strutture fisiche e logistiche, gli aspetti ritenuti didatticamente insoddisfacenti, ecc.. Le valutazioni complessive discendono dunque da un insieme di indicatori sia quantitativi sia qualitativi (compresi, tra questi ultimi, quelli ricavati dalle valutazioni degli studenti espresse in appositi questionari). Il Politecnico sta procedendo, grosso modo, nella stessa direzione, affidando a tre distinti organismi le valutazioni, rispettivamente, dell'efficacia della didattica, delle attività amministrative e tecniche, della produttività della ricerca.

Sulla valutazione della ricerca, in particolare, vale la pena sottolineare come gli uffici di autovalutazione dei due Atenei torinesi stiano predisponendo una batteria di sintetici indicatori: nel caso dell'Università si è optato per un orientamento dichiaratamente quantitativo (numero di volumi e articoli a contenuto scientifico pubblicati, prescindendo volutamente da una contestuale valutazione qualitativa che entri nel merito di tali pubblicazioni); al Politecnico (dove la produzione di ricerca è molto abbondante, potendo, tra l'altro, contare su una forte domanda esterna, con convenzioni e commesse di ricerca da parte del mondo produttivo) la questione della valutazione della qualità della produzione scientifica è attualmente avviata, ma in fase di perfezionamento.

E' palpabile, a questo proposito, la preoccupazione degli uffici preposti alla valutazione interna nei due Atenei di affrontare con cautela una tematica tanto complessa quanto delicata, anche per non urtare alcuna suscettibilità nè mettere in discussione i (talvolta fragili) equilibri interni di rapporti tra Dipartimenti, tra questi e le Facoltà, e con gli organismi di Ateneo. E' evidente, tuttavia, come le esigenze diplomatiche interne debbano, prima o poi, fare i conti con le priorità poste dai nuovi orientamenti di valutazione dell'efficienza della qualità del prodotto didattico e di ricerca. Allo stesso modo, dovranno

in breve tempo andare a regime i meccanismi di autovalutazione, garantendo una maggiore "copertura" del complesso degli Atenei torinesi. I primi esiti (più o meno sperimentali) del biennio 1997/98 non sono molto incoraggianti, soprattutto nel caso dell'Università degli studi, dove ben 8 Facoltà su 12 dell'Università non hanno risposto alle sollecitazioni degli uffici di valutazione centrali, non predisponendo alcuna relazione di autovalutazione.

Dato conto di questa situazione di incertezza, che ancora contraddistingue i tentativi di valutazione della qualità formativa nell'area torinese, è comunque indubbio come il panorama dell'offerta sia ricco di prodotti eccellenti: percorsi formativi ad elevata qualità dei contenuti didattici, efficienti strutture organizzative, corsi che formano figure professionalmente innovative e rare sul mercato del lavoro (locale e sovralocale). Qui di seguito si darà brevemente conto di alcuni prodotti formativi che presentano caratteri di eccellenza, precisando che non si tratta certamente di una rassegna esaustiva, ma che i casi presentati sono da intendersi come meramente esemplificativi.

Prodotti formativi noti e riconosciuti come ad elevata qualità sono, ad esempio, i corsi del Centro internazionale di Formazione del *Bureau International de Travail* (BIT) delle Nazioni Unite, oppure della *European Training Foundation* dell'Unione europea (operante a Torino dal 1995), i già citati Master del Corep, sorto nel 1987, cui appartengono i due Atenei, enti locali, Camera di Commercio, Unione industriale di Torino, oltre a soggetti economici della rilevanza di Fiat, Olivetti, Iri, Digital. I Master attualmente organizzati dal Corep sono otto, per un totale complessivo di alcune centinaia di giovani formati a livello post universitario su temi ed in campi ad elevato contenuto di qualificazione e di professionalità: dall'ingegneria ambientale alla comunicazione multimediale, dall'ergonomia alla pianificazione territoriale e al mercato immobiliare.

Altri casi di riconosciuta eccellenza formativa nel panorama torinese sono, ancora, la Scuola di amministrazione aziendale o la Scuola della produzione industriale (di recente trasformata in Diploma universitario europeo del Politecnico). La Scuola di amministrazione aziendale (SAA) vanta una tradizione quarantennale indirizzata alla formazione manageriale di quadri aziendali. Oltre alle discipline teoriche (simili a quelle insegnate nella Facoltà di Economia e commercio), il percorso formativo della SAA prevede un forte orientamento verso discipline e nozioni squisitamente aziendali (organizzazione del personale, logistica, produzione, ecc.) e verso la pratica professionale, anche grazie ad un corpo docente in gran parte costituito da manager e dirigenti ed a cospicui periodi di specializzazione in azienda (sovente all'estero, grazie ad accordi bilaterali con 18 diverse sedi universitarie, europee, americane ed asiatiche).

La Scuola della produzione industriale è strutturata su tre anni di corso, più un quarto anno interamente dedicato al tirocinio presso aziende italiane, inglesi, francesi (partner internazionali di questo Diploma sono la Business School di Brighton e il Pôle Universitaire Léonard da Vinci di Parigi). Il maggior punto di forza di questo Diploma deriva dall'ottima spendibilità del titolo sul mercato del lavoro, grazie all'elevata esperienza professionale maturata prima del suo conseguimento ed alla polivalenza professionale.

Sul versante dei prodotti formativi innovativi, gli anni più recenti hanno visto crescere all'interno degli Atenei torinesi una ricca offerta, nei più diversi settori disciplinari: dalle biotecnologie alle telecomunicazioni, dal disegno industriale al settore finanziario-

assicurativo, a quello diplomatico e delle relazioni internazionali.

Il Diploma Universitario in Disegno industriale, ad esempio, si caratterizza come un luogo di eccellenza, anche in considerazione del fatto che forma una figura professionale innovativa e, per adesso, senza concorrenti nel panorama nazionale. Un corpo docenti di primo ordine, per oltre metà proveniente dal mondo del *design* professionale, con molti nomi prestigiosi, conferisce a questo Diploma i caratteri e l'immagine di luogo d'eccellenza. Non a caso di frequente i suoi allievi ricevono offerte di lavoro e commesse professionali ancora prima di avere conseguito il titolo.

In un comparto particolarmente strategico per lo sviluppo economico regionale come quello finanziario stanno sorgendo diversi prodotti formativi di livello universitario e post-universitario, colmando con ciò una lacuna "storica" di Torino e del Piemonte. Il comparto assicurativo piemontese, in costante crescita durante gli anni novanta, fino a poco tempo fa non poteva contare su adeguati strumenti formativi in loco: i torinesi e i piemontesi che intendevano operare nel settore, erano costretti a specializzarsi in altre Università italiane (come a Roma o a Firenze), finendo poi quasi sempre per rimanere a lavorare in quelle città.

Dall'anno accademico 1997/98, la Facoltà torinese di Economia e commercio ha inaugurato due nuovi percorsi di studi finalizzati al settore finanziario (Economia per la finanza e le assicurazioni; Mercati e intermediari finanziari), entrambi caratterizzati da una parte teorica molto indirizzata (economia monetaria, econometria, matematica attuariale, intermediazione finanziaria, ecc.) e da una parte professionalizzante con stage presso finanziarie, compagnie di assicurazioni, società di intermediazione. Dall'anno accademico 1998/99, il consorzio Coripe organizza un Master in Financial Management, interamente in lingua inglese, finalizzato alla formazione per il settore creditizio e finanziario, strutturato su tre diverse sedi: Torino (presso la Scuola di amministrazione aziendale), Montecarlo (presso l'University of Southern Europe), New York (Stern Business School della New York University).

3 Prospettive e tendenze innovative

3.1 L'offerta formativa diventa più flessibile

Flessibilizzare l'offerta formativa appare la parola d'ordine che caratterizza nella fase attuale il sistema formativo superiore. Si tratta di una risposta coerente alle crescenti esigenze del sistema sociale ed economico di professionalità sempre più variegata, il che implica una differenziazione crescente di percorsi, prodotti e pacchetti formativi: dai Diplomi universitari, ai Master, fino ai Dottorati di ricerca. Anche il mondo accademico torinese sta arricchendo in misura crescente il panorama delle offerte formative, ispirandosi a criteri guida e *standard* europei: modularità dei percorsi, finalizzazione dei *curricula* formativi alle professioni e al lavoro, accessibilità reale per i lavoratori.

Benché attualmente ancora modesta in termini quantitativi, la rilevanza dei Diplomi universitari (che in Piemonte coinvolge ancora appena il 5 per cento della popolazione universitaria complessiva) sta rapidamente crescendo, con nuovi prodotti varati ogni anno, durante l'ultimo quinquennio, da Politecnico e Università (che sta rapidamente colmando un suo iniziale ritardo). Il maggior numero di iscritti a Diplomi universitari si ha nella Facoltà di Ingegneria, quindi di Economia e commercio, Architettura, Medicina e

chirurgia; va rilevato, altresì, come alcune Facoltà non abbiano ancora immesso propri diplomati sul mercato del lavoro.

La strategia di flessibilizzazione dell'offerta formativa passa anche attraverso l'adozione di nuovi criteri e metodologie per la didattica. Il caso più significativo, in questo senso, appare essere quello della didattica a distanza (anche nota come teledidattica). Quella attuale è certamente una fase ancora sperimentale, in cui la didattica a distanza viene applicata solo in alcuni Diplomi Universitari del Politecnico, ma sono evidenti le ricche potenzialità innovative di tale metodo, non solo per ridurre i costi della formazione (replicabilità delle lezioni registrate, riduzione dei costi di trasporto, di alloggiamento per studenti fuori sede, ecc.), ma anche di un'ulteriore flessibilizzazione dell'offerta, specie riducendo i vincoli spaziali e temporali che hanno finora tenuto lontano dalla formazione elevata una pluralità di soggetti: lavoratori a tempo pieno (non a caso, quasi il 90 per cento degli iscritti ai Diplomi teledidattici), disabili, residenti in zone molto distanti dalle sedi fisiche della formazione.

Il Politecnico di Torino è tra i soci fondatori del Consorzio Net.T.Un.O., che, in sigla, sta per *Network* teledidattico per l'università ovunque, promosso dal Ministero per l'università e la ricerca scientifica. Fondamentale appare il ruolo dei cosiddetti *Poli tecnologici*, strutture allestite al Politecnico o in aziende, che offrono agli studenti (anche in orari serali e notturni) servizi, spazi per esercitazioni, tutorati (faccia a faccia o a distanza), lezioni in videoconferenza, videoteche con le registrazioni delle attività didattiche.

La tendenza alla flessibilizzazione dell'offerta formativa viene favorita sempre più anche dalla crescente autonomia gestionale e strategica di cui godono gli Atenei. Nel caso torinese, in particolare, Università e Politecnico sembrano orientare le proprie attuali strategie in modo tale da cogliere appieno le potenzialità dell'autonomia universitaria: anche là dove esistono corsi torinesi con omologhi in altre sedi universitarie, ad esempio, si sta tendendo a sfruttare gli spazi concessi dall'autonomia per non creare "doppioni", bensì per personalizzare progetti formativi a *qualità esclusiva*, ovvero concorrenziali ed alternativi rispetto a quelli attivati altrove.

3.2 *Gli Atenei torinesi nelle reti*

Da quella di una cittadella del sapere scientifico arroccata nel centro di Torino, in questi anni l'immagine degli Atenei torinesi sta progressivamente trasformandosi in quella di una struttura sempre più reticolare; reticolarità che si esprime sia in senso fisico (processi di decentramento delle sedi), sia relazionale-scientifico.

Il decentramento sempre più marcato delle sedi universitarie appare un'opportunità di diffusione sul territorio regionale dell'offerta universitaria, rivolgendosi a nuovi segmenti di domanda, meglio aderendo ai bisogni specifici delle società locali. La fase attuale dell'offerta formativa degli Atenei torinesi appare, dunque, caratterizzata da un processo di ristrutturazione reticolare di tipo tematico (più che di tipo verticale-gerarchico, come in passato), con poli diversi e tra loro funzionalmente connessi.

Il processo di decentramento fisico delle sedi si esplica a diversi livelli di scala: cittadina (con la crescente reticolarizzazione delle sedi torinesi in questi anni ed i nuovi progetti di espansione, come quelli relativi aree ex Italgas o ex Manifattura Tabacchi); metropolitana (come i poli di Grugliasco o di Orbassano); regionale. Relativamente a quest'ultimo aspetto, in particolare, si rileva la necessità di potenziare le sedi non torinesi, perchè queste possano trasformarsi da mere *dependance* in centri formativi dotati di piena autonomia, e

quindi anche di piena credibilità scientifica e formativa. In questo senso, è interessante il percorso intrapreso dalla sede monregalese del Politecnico, che si candida a specializzarsi nei rapporti transfrontalieri con sedi universitarie francesi.

Sul fronte dell'Università degli Studi, la questione del decentramento appare invece ancora legata prioritariamente ad una necessità di risoluzione dei problemi di sovraffollamento e congestione delle sedi didattiche ed amministrative: una recente ricerca dimostra come gli uffici dell'amministrazione mantengano una localizzazione quasi esclusivamente centro-urbana, con non pochi problemi sotto il profilo organizzativo e logistico. Tra l'altro, a proposito del congestionamento delle sedi, le previsioni circa un ridimensionamento consistente nel giro dei prossimi dieci anni del numero di iscritti alle Facoltà torinesi (specialmente a quelle più sovraffollate, come quelle umanistiche di Palazzo Nuovo) fanno ritenere che la congestione delle sedi dovrebbe comunque progressivamente ridursi, stanti gli attuali *trend* di iscrizione agli Atenei torinesi.

L'avanzato processo di decentramento delle sedi universitarie a livello regionale non mette per ora certamente in discussione, comunque, il primato delle sedi torinesi nel panorama universitario regionale: quasi il 90 per cento di tutti gli studenti universitari delle sedi piemontesi, infatti, risulta tuttora iscritto a Torino.

La perdurante attrattività delle sedi torinesi si esplica non soltanto nei confronti del resto del territorio regionale, ma anche a livello nazionale: oltre 8.000 studenti, cioè più del 10 per cento degli iscritti agli Atenei torinesi, risulta provenire da fuori regione. L'attrattività sovraregionale del Politecnico è particolarmente marcata, con un 18 per cento di studenti provenienti da altre regioni. Tutte le Facoltà torinesi, comunque, estendono la loro capacità attrattiva su circa due terzi del territorio regionale, con aree di gravitazione analoghe a quelle di altri servizi di rango metropolitano esistenti a Torino (Emanuel, Tosoni, 1997).

Per quanto riguarda la dimensione delle reti relazionali, approfondito altrove in questo volume, si registrano segnali di crescita di intensità nei flussi tra i diversi soggetti e luoghi che a Torino producono formazione e ricerca.

Chiari segnali in questa direzione appaiono essere:

- la crescente integrazione interdisciplinare tra le Facoltà torinesi, sovente attorno a comuni progetti formativi o di ricerca;
- l'aumento dei rapporti di integrazione del mondo accademico con quello della scuola superiore;
- la crescita delle relazioni dei Dipartimenti universitari con altri centri di ricerca, a scala locale, nazionale e internazionale. Nel periodo compreso tra metà anni ottanta e metà anni novanta, gli Atenei torinesi hanno sottoscritto oltre 4.000 accordi e convenzioni per consulenze e ricerche, di cui il 33 per cento a livello nazionale ed il 13 per cento a livello internazionale.

Tabella 3.2.1 Collaborazioni ed accordi degli Atenei torinesi per consulenze e ricerche nel periodo 1987-1996

| | Università degli Studi | | Politecnico | | TOTALI | |
|-----------------------|------------------------|------------------|-------------|------------------|--------|------------------|
| | | | | | | |
| Torino | 1048 | 41,21 per cento | 866 | 53,29 per cento | 1914 | 45,92 per cento |
| resto del Piemonte | 181 | 7,12 per cento | 127 | 7,82 per cento | 308 | 7,39 per cento |
| altre regioni | 981 | 38,58 per cento | 426 | 26,22 per cento | 1407 | 33,76 per cento |
| Unione Europea | 136 | 5,35 per cento | 116 | 7,14 per cento | 252 | 6,05 per cento |
| Paesi extracomunitari | 197 | 7,75 per cento | 90 | 5,54 per cento | 287 | 6,89 per cento |
| TOTALE | 2543 | 100,00 per cento | 1625 | 100,00 per cento | 4168 | 100,00 per cento |

Fonte: Emanuel, Tosoni, 1997, ns. elaborazione

Gli Atenei torinesi sono altresì inseriti in una fitta trama di relazioni internazionali e di interscambi didattici con Facoltà europee collegate. Ad esempio, nell'ambito del progetto *Socrates*, un tempo *Erasmus*, oltre 500 studenti stranieri vengono ogni anno a frequentare i corsi delle Facoltà torinesi e la città di Torino. Ma, se nel caso del Politecnico, il rapporto arrivi-partenze appare in equilibrio (circa 300 studenti italiani ogni anno vanno all'estero nell'ambito di un progetto *Socrates* mentre altrettanti stranieri frequentano i corsi del Politecnico), l'Università degli Studi (ed alcune sue Facoltà, in particolare) sembrano scontare un certo ritardo, caratterizzato da forti asimmetrie: ogni 2 partenze circa di italiani verso sedi estere, un solo arrivo di studenti stranieri a Torino. Gli stessi uffici per gli scambi internazionali dell'Università degli Studi attribuiscono ciò, oltre che alle difficoltà strutturali nell'offrire un'accoglienza adeguata agli studenti stranieri, anche alla "scarsa attrattività che l'Università torinese pare esercitare sia come centro di studio che di ricerca" (Università degli Studi di Torino, 1998, p. 40).

Sempre in direzione di una crescente integrazione reticolare del sistema formativo torinese, è da valutare senz'altro in termini positivi la nascita, un paio di anni fa, della rete Ipset, *International pole for the support of educational and training*. Sono soci di Ipset, oltre all'Università degli Studi, una ventina circa di enti che svolgono attività di formazione a livello *post o out* universitario.

Scopo fondativo del polo Ipset è il coordinamento di risorse e progetti formativi, sovente prestigiosi ed esclusivi nel panorama nazionale ed europeo. L'obiettivo è di costruire strategie unitarie, facendo confluire tante diverse attività in un vero e proprio *polo* di eccellenza e di rilevanza internazionale, fonte di enormi potenzialità per lo sviluppo del sistema formativo locale e per la città nel suo insieme.

Luca DAVICO, DINSE Politecnico di Torino

TRASFERIMENTO DEI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI RICERCA IN UN DISTRETTO TECNOLOGICO. NOTE SU UN REPERTORIO DEI CENTRI DI RICERCA OPERANTI IN PIEMONTE

Sintesi

Il potenziale nel campo della ricerca, che occupa diverse migliaia di ricercatori, è notevole. E' venuto tuttavia il momento di porre un problema fondamentale, che riguarda il rapporto fra ricerca scientifico-tecnologica e produzione industriale.

L'area di Torino può essere considerata per quantità, qualità e varietà un'area di eccellenza della ricerca tecnologica in Italia, riconosciuta di livello internazionale in molti campi. Tuttavia, questo potenziale non è pienamente sfruttato dal sistema produttivo, e una scarsa spinta innovativa di questo limita di rimando le possibilità di crescita della ricerca. Ne deriva che molte delle situazioni avanzate che abbiamo riscontrato sul piano nazionale, non lo sono più quando consideriamo il quadro mondiale.

Diventa allora chiaro un punto decisivo per il futuro: Torino è un polo della ricerca tecnico-scientifica di alto livello e potenzialità, che più che in altri luoghi nazionali ha stabilito rapporti attivi con l'industria. Sembra tuttavia che gli effetti in termini di applicazioni industriali siano inferiori alle potenzialità, essendo limitati ad ambienti ristretti di produttori o utilizzatori di ricerche. Va inoltre notato che non ci si può semplicemente attendere che si sviluppi una domanda precisa di servizi di ricerca e consulenza da parte delle imprese, soprattutto se piccole e medie. Occorre che i centri e i laboratori offrano in prima persona una gamma di servizi e siano chiamati a esplorare le occasioni di collaborazione promuovendo attivamente le loro potenzialità. Si può dire che, in generale, deve ancora essere pensato un vero e proprio sistema coordinato della ricerca tecnologica nell'area torinese.

1 Dal Repertorio delle imprese innovative a quello dei Centri di Ricerca

Nel corso degli ultimi anni, grazie alla collaborazione tra l'Ufficio Studi della Camera di Commercio e la RAF Srl (Ricerche e Analisi Finanziarie), sono state condotte alcune ricerche sul sistema innovativo caratterizzante l'area torinese e, in ultima analisi, la stessa area piemontese almeno per buona parte. Tali studi si inseriscono in una linea d'azione finalizzata ad agire sui fattori strategici dell'innovazione nell'area torinese, nella consapevolezza che favorire la moltiplicazione dei collegamenti tra imprese complementari e tra queste e centri di ricerca, laboratori, mondo dell'Università è essenziale per accrescere la competitività delle produzioni del distretto. L'obiettivo è quello di favorire:

(a) le interazioni tra centri di ricerca pubblici e privati, corredate da processi di specializzazione e incremento di efficienza della "produzione scientifica" a fronte della divisione del lavoro intellettuale tra i vari centri, fra loro comunque correlati;

l'interazione tra ricerca fondamentale ed applicata, processi di imitazione e diffusione intersettoriale, processi di innovazione incrementale;

(c) il *feed-back* tra il livello tecnologico della domanda espressa dalle grandi imprese "motrici" e lo stimolo innovativo trasmesso da esse all'insieme dei fornitori; quindi l'interazione tra domanda ed offerta di prodotti ad alto contenuto tecnologico;

(d) la riduzione dei costi di transazione delle informazioni, l'utilizzo dello "*stock* di conoscenza" e l'efficiente allocazione delle risorse finalizzate alla attività di ricerca;

- (e) la possibilità di generare un'adeguata imprenditorialità tecnico-scientifica con conseguente elevata natalità di imprese ad alta tecnologia;
- (f) la mobilità del capitale umano ad elevata qualificazione e la conseguente circolazione delle innovazioni e delle informazioni tecnico-scientifiche.

Detta linea d'azione ha avuto una prima occasione di concretezza nella definizione di un *Repertorio sulle imprese innovative in provincia di Torino*, uno strumento operativo in grado di concorrere alla diffusione di informazioni essenziali sulle potenzialità delle imprese più promettenti dell'area, sì da consentire quell'infittirsi dei collegamenti, delle occasioni di collaborazione tecnologica e commerciale, dei rapporti reciproci di fornitura e subfornitura tra imprese delle più varie dimensioni, che la stessa Commissione Europea ha considerato essenziale al miglioramento delle capacità competitive del sistema economico dell'Unione. In concreto, il Repertorio viene inviato agli enti che si occupano istituzionalmente di favorire i contatti tra imprese di Paesi diversi, alle Camere di Commercio, alle Associazioni di Categoria, ai Centri di Ricerca Economica delle differenti realtà territoriali europee al fine di rendere note alle rispettive unità produttive il potenziale produttivo e innovativo dei protagonisti presenti nel tessuto industriale torinese.

Il citato Repertorio delle imprese innovative può costituire una base informativa atta ad organizzare quelle occasioni di confronto operativo tra mondo industriale e mondo della ricerca di cui si avverte sempre più il bisogno. A tal fine è tuttavia apparsa sempre più evidente l'esigenza di disporre di informazioni altrettanto precise sulle caratteristiche e le potenzialità dei protagonisti dell'attività di ricerca in Piemonte, nell'ipotesi che le imprese dell'area torinese possano trarre significativi vantaggi dagli operatori della ricerca insediati globalmente nella Regione.

Da tale consapevolezza è emersa, nel 1995, la decisione di elaborare il *Repertorio dei centri di ricerca operanti in Piemonte* .. Non si è trattato di una pura e semplice ricerca, ma di uno strumento operativo, creato per rendere più agevole la comunicazione tra i Centri di ricerca della Regione e quelle imprese piccole e medie, più delle altre necessitanti del supporto dei protagonisti dell'innovazione. Il repertorio è stato oggetto di revisione nel 1997 pervenendo a non trascurabili modificazioni della sua struttura. In particolare, l'attenzione è stata focalizzata sui Centri di ricerca dei soggetti pubblici e su quelli privati operanti in grandi imprese. In tal modo s'è inteso concentrare gli sforzi conoscitivi e promozionali su quelle realtà nelle quali la sensibilità al tema dell'innovazione è maggiore, allo scopo di favorire possibili rapporti di interscambio con il tessuto produttivo.

2 I Centri di Ricerca e i caratteri delle informazioni raccolte

Nel corso dell'indagine condotta nel 1995 si è pervenuti alla elaborazione di due elenchi di operatori della ricerca nell'area piemontese. Il primo, costituito da quelli definibili quali veri e propri centri di ricerca, è stato oggetto di intervista diretta; il secondo, comprendente le imprese piccole e medie aventi un'attività di ricerca al loro interno è stato oggetto di una indagine postale fondata su un questionario ridotto rispetto a quello utilizzato per il primo gruppo. Nel complesso sono stati contattati 88 soggetti appartenenti al primo gruppo e 131 al secondo. Non s'è quindi inteso procedere ad un censimento della totalità dei protagonisti dell'attività di ricerca della Regione, ma individuare un insieme significativo; in particolare le 131 imprese coinvolte nella citata indagine postale corrispondono ad un tasso di ritorno dei questionari inviati dell'ordine del 30 per cento.

La natura delle informazioni raccolte tramite intervista diretta riguardano la dimensione in termini di addetti e consulenti, i diversi filoni in cui si articola l'attività di ricerca, nonché i prodotti e i settori di attività produttiva ricollegabili agli studi condotti. E' parso utile raccogliere informazioni sulle attrezzature utilizzate, sull'attività brevettuale e sulle collaborazioni con imprese e altre strutture di ricerca. Al fine di moltiplicare tali occasioni di contatto, ci si è documentati in merito alla disponibilità dei singoli centri a lavorare per conto terzi e alle procedure necessarie per attivare le varie forme di collaborazione. Per ciascun Centro intervistato, è stata costruita un'apposita scheda, da aggiornare periodicamente ricontattando i soggetti interpellati. Nella scheda sono riportate alcune coordinate di tipo anagrafico in grado di consentire una immediata e precisa identificazione del Centro da parte di un'impresa interessata ad un primo contatto. Quanto alla tipologia del Centro, si è operata una ripartizione tra soggetti pubblici e privati. Nell'ambito del primo gruppo sono state operate ulteriori distinzioni a seconda che il Centro operasse nell'ambito dell'Università, del Politecnico, del CNR o in altri contesti, mentre tra i Centri privati sono stati individuati quelli autonomi e quelli operanti all'interno di una realtà aziendale.

Per quanto riguarda la dimensione dei vari Centri, la scheda riporta il numero complessivo dei soggetti addetti alla ricerca specificando, altresì la parte componente del personale laureato, e i consulenti cooperanti in modo continuativo con il Centro. In merito alle informazioni specifiche sulle ricerche svolte le schede contengono l'indicazione dei principali filoni di attività scientifica e dei settori di attività produttiva ricollegabili alle ricerche. Al fine di una informativa più dettagliata è stata inserita nelle schede l'indicazione dei principali prodotti nell'ambito dei quali possono trovare applicazione le ricerche dell'Ente. E' parso infine opportuno, per le imprese interessate a sviluppare collaborazioni con i centri di ricerca, fornire dati in merito alle attrezzature utilizzate ed alle più significative applicazioni delle medesime. Detta scelta è importante soprattutto per le imprese interessate a prestazioni di consulenza quali analisi di laboratorio, prove e certificazioni che richiedano attrezzature specifiche.

Con riferimento ai 131 soggetti sottoposti a indagine postale (imprese piccole e medie con un centro di ricerca al proprio interno) ci si è limitati ad un elenco ove accanto ad ogni singolo nominativo sono indicati gli addetti alla ricerca e il settore di attività dell'impresa, unitamente all'indirizzo.

Grazie all'aggiornamento effettuato secondo la metodologia in precedenza evidenziata, il Repertorio vanta oggi 91 Centri di Ricerca di cui 63 pubblici. Rispetto alla sua struttura originaria si avverte una presenza più significativa dei centri di ricerca pubblica (65 per cento nel 1995 contro 69 per cento nel 1997). Tuttavia, sono da rilevare nuovi nominativi di Centri appartenenti ad imprese private che potrebbero in parte rappresentare il riconoscimento della valenza strategica dell'innovazione da parte della grande impresa. (tabelle 1 e 2)

3 I caratteri essenziali del "sistema - ricerca" in Piemonte.

La ricerca ha consentito il formarsi di una chiara immagine delle potenzialità dei diversi Centri oggetto di esame soprattutto per quanto riguarda le risorse umane, la struttura organizzativa, gli obiettivi strategici e, di conseguenza, la maggiore o minore disponibilità

ad attivare rapporti di collaborazione con il mondo produttivo. Ne è derivato un quadro articolato, anche se non esaustivo, dei caratteri della attività di ricerca nella Regione.

In linea generale è emerso un sistema caratterizzato da varietà di interessi e potenzialità, in contrasto con l'immagine tradizionalmente monocolturale del Piemonte. Appare invece, a fronte di qualificate presenze pubbliche, assai rilevante il ruolo dell'attività di ricerca riferita ai problemi dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'alimentazione. Sembra altresì importante il ruolo della ricerca nel campo della chimica, delle biotecnologie e dell'ambiente. Un ampio spettro di attività che rende possibile alle imprese operare anche al di fuori delle tradizionali vocazioni del sistema produttivo piemontese.

In merito poi all'effettiva capacità dei protagonisti di proporsi quali interlocutori efficaci e non episodici delle imprese ci si è trovati di fronte ad una realtà differenziata. Si è potuto osservare un ristretto numero di unità di ricerca (Dipartimenti del Politecnico) nelle quali, vuoi per le tematiche affrontate, vuoi per la specializzazione settoriale delle attività industriali nell'area torinese, ma anche a fronte di un iter procedurale più agevole, si concentra una quota rilevante delle collaborazioni censite. Si segnala che il Politecnico si è sostanzialmente attrezzato anche per poter offrire alle imprese servizi di certificazione di prodotti e sistema qualità sulla base delle normative europee.

La situazione appare invece nettamente diversa nel caso di altri protagonisti della ricerca pubblica, ed in particolare dei Centri del CNR, ove le difficoltà appaiono notevoli sia per una obiettiva carenza in termini di risorse umane, sia soprattutto a fronte di procedure burocratiche macchinose tali da disincentivare lo stesso impegno dei ricercatori nei confronti delle collaborazioni con le imprese. Con riferimento alla situazione dei Dipartimenti universitari, rispetto a quanto evidenziato a proposito del Politecnico e del CNR, emerge una realtà non etichettabile in modo univoco. Molte unità sono interessate a collaborare con le imprese nell'attività di ricerca anche al fine di attivare risorse finanziarie addizionali per il diretto tramite del mercato, mentre in altri contesti l'attuazione dell'autonomia universitaria sembra caratterizzata da ritardi che rendono per il momento poco interessante (e poco necessario) un attivo ricorso alle collaborazioni con l'esterno. Le possibili strategie in grado di accrescere i contatti tra tali soggetti e il mondo delle imprese piemontesi sono tuttora oggetto di discussione.

Se nel caso dei Centri pubblici, al di là di inefficienze burocratiche, scarsità di personale o insufficiente operare di quei vincoli di bilancio in grado di stimolare le collaborazioni con l'esterno, non paiono sussistere ostacoli di principio al trasferimento dei risultati dell'attività di ricerca, la situazione è diversa per le realtà private. In questi casi si mira a rendere massima l'appropriazione dei frutti del progresso scientifico, a vantaggio dell'impresa presso la quale il Centro opera. Ed è ovvia l'antitetività della esigenza della appropriazione rispetto a quella della diffusione dei risultati; di fatto essa porta a escludere la divulgazione dei risultati di ricerca ottenuti all'interno di un centro aziendale, attraverso collaborazioni o prestazioni di consulenza a favore di potenziali concorrenti quando queste non siano finalizzate a collocare sul mercato i prodotti dell'impresa. Gli unici destinatari esterni possibili dell'attività di ricerca di un centro aziendale sono gli operatori collegati immediatamente a valle e a monte lungo la filiera in cui l'impresa opera e quindi i clienti e i fornitori.

Se si escludono tali situazioni, i Centri di ricerca aziendali non parrebbero disposti a

proporsi come soggetti attivi del trasferimento dell'innovazione. L'indagine ha consentito peraltro di individuare da un lato la posizione dei centri di ricerca privati autonomi, che hanno nella cessione di servizi di ricerca e consulenza il loro oggetto sociale e dall'altro l'atteggiamento di talune realtà che, pur operando nel contesto di grandi imprese o gruppi (ad esempio Centro ricerche Fiat, Istituto Donegani, Centro ricerche RAI, Centro ricerca Italgas, ENEA), vedono nell'acquisizione di commesse di ricerca e consulenza esterne uno strumento per saturare capacità produttive talora eccedenti.

4 Considerazioni conclusive. Debolezze dei protagonisti della Ricerca e debolezze delle imprese piemontesi

Tra i fattori che hanno determinato la decisione di procedere all'indagine brevemente richiamata va ricordato l'obiettivo di verificare il grado di oggettività della più volte asserita tendenza, da parte di alcuni protagonisti di rilievo, a ridurre la presenza in Piemonte. Tale timore è risultato contenuto, ma non assente. S'è avuto modo di osservare come talune imprese «high tech» stiano prendendo in considerazione la prospettiva di trasferire nel Mezzogiorno le rispettive attività, anche a fronte degli incentivi connessi alla creazione di occasioni di lavoro al Sud. Tale tendenza, del tutto ragionevole in un'ottica aziendale, non deve essere accettata passivamente da chi abbia a cuore le prospettive future delle attività produttive in Piemonte e a Torino. Di qui la necessità di precisi interventi volti a rendere più appetibile la localizzazione nell'area di attività ad elevato contenuto di innovazione nella filosofia del distretto tecnologico. Del pari, è da incentivare la pressione nei confronti del policy - maker nazionale per contrastare taluni indirizzi come quelli che sembrano governare la politica di reclutamento del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Quando infine si consideri, più in generale il problema della volontà dei protagonisti della ricerca pubblica di accrescere i contatti con il mondo delle imprese, continua ad essere essenziale un ripensamento delle modalità di finanziamento delle strutture pubbliche di ricerca. Una maggiore responsabilità diretta delle unità locali facenti capo alla Università ed al CNR sul fronte delle entrate, costringerebbe le stesse a rivolgersi al mercato e, senza pregiudicare l'impegno nei confronti della ricerca di base, le renderebbe più disponibili a proporre attivamente di lavoro comune.

Nel caso dei Centri di ricerca pubblici e in quello delle realtà facenti capo ad aziende in crisi o coinvolte in fasi di profonda ridefinizione del loro posizionamento competitivo si da individuare nella prestazione di servizi a terzi una occasione di sviluppo, è però importante insistere sulla necessità di comportamenti attivi. E' velleitario attendere la domanda di servizi di ricerca e consulenza delle imprese, soprattutto se di dimensioni medie e piccole. Occorre che i Centri ed i laboratori offrano in prima persona una gamma di servizi e siano chiamati a esplorare le occasioni di collaborazione promuovendo attivamente le loro potenzialità.

Analizzati alcuni punti di debolezza del sistema della ricerca nei confronti delle collaborazioni con il mondo della produzione, non sarebbe corretto chiudere senza riconoscere che una parte degli ostacoli alla piena fruizione delle sinergie potenziali dell'area esaminata dipende da carenze del sistema delle imprese. Ad esempio, il ruolo delle Associazioni di categoria nel trasferimento della ricerca non è sempre adeguato. Le risorse, soprattutto umane, delle Associazioni sono concentrate su temi di più immediato impatto

(sindacale, tributario). Nell'ambito di talune specifiche tematiche come la salvaguardia dell'ambiente, tuttavia, il ruolo delle Associazioni di categoria può essere rilevante a fronte della necessità delle imprese di adeguarsi ad una normativa complessa e in evoluzione. In alcuni specifici ambiti è infine difficile cancellare l'impressione che all'elevato livello dell'attività di ricerca condotta in Piemonte non si accompagnino presenze produttive in grado di trarne pienamente beneficio.

Giovanni ZANETTI, Università di Torino

Tavola 1 - Centri di ricerca per classe di addetti alla ricerca e tipologia dell'ente

| Addetti alla ricerca | Pubblici | | | | | Privati | | | | Totale | | | | | | | | |
|----------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|
| | Università | | Politecnico | | CNR | | Altri | | Totale | | Autonomi | | Interni | | Totale | | | |
| | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | |
| < 6 | - | - | - | - | 1 | 6 | - | - | 1 | 2 | 3 | 43 | 1 | 5 | 4 | 14 | 5 | 5 |
| 6 - 10 | 1 | 5 | - | - | 1 | 6 | 4 | 30 | 6 | 10 | - | - | 1 | 5 | 1 | 4 | 7 | 8 |
| 11 - 25 | 1 | 5 | 1 | 8 | 8 | 51 | 2 | 14 | 12 | 19 | - | - | 7 | 33 | 7 | 25 | 19 | 21 |
| 26 - 50 | 7 | 35 | 2 | 15 | 4 | 25 | 3 | 21 | 16 | 25 | - | - | 4 | 19 | 4 | 14 | 20 | 22 |
| 51 - 100 | 9 | 45 | 7 | 54 | 1 | 6 | 2 | 14 | 19 | 30 | 1 | 14 | 2 | 9 | 3 | 11 | 22 | 24 |
| >100 | 2 | 10 | 3 | 23 | 1 | 6 | 3 | 21 | 9 | 14 | 3 | 43 | 6 | 29 | 9 | 32 | 18 | 20 |
| Totale | 20 | 100 | 13 | 100 | 16 | 100 | 14 | 100 | 63 | 100 | 7 | 100 | 21 | 100 | 28 | 100 | 91 | 100 |
| Media addetti | 55,50 | | 94,38 | | 28,56 | | 69,14 | | 59,71 | | 284,71 | | 98,95 | | 145,39 | | 86,08 | |

Tavola 2 - Centri di Ricerca per campo di attività e tipologia dell'ente

| Campi di attività | Centri di Ricerca | | | | | Tipologia | | | Totale |
|--|-------------------|-------------|-----|-------|--------|-----------|---------|--------|--------|
| | Università | Politecnico | CNR | Altri | Totale | Autonomi | Interni | Totale | |
| 1. Minerali non metalliferi - estrattivo | 1 | 3 | - | - | 4 | - | - | - | 4 |
| 2. Nuovi materiali - superconduttività - magneti | - | 4 | 1 | 1 | 6 | 1 | 7 | 8 | 14 |
| 3. Agricoltura - foreste - pesca - zootecnia | 6 | - | 2 | 6 | 14 | 1 | - | 1 | 15 |
| 4. Alimentazione umana e animale | 4 | - | 1 | 1 | 6 | - | 1 | 1 | 7 |
| 5. Chimica - gomma - plastica | 5 | 2 | - | 1 | 8 | 2 | 4 | 6 | 14 |
| 6. Farmaceutica - cosmetici | 6 | - | 1 | - | 7 | 1 | - | 1 | 8 |
| 7. Lavorazione metalli - meccanica - meccanica agraria - macchine elettriche | 1 | 3 | 2 | 2 | 8 | 1 | 5 | 6 | 14 |
| 8. Automazione industriale - robotica | - | 3 | 2 | - | 5 | 1 | 2 | 3 | 8 |
| 9. Elettronica - informatica | 2 | 3 | 1 | 1 | 7 | 2 | 5 | 7 | 14 |
| 10. Telecomunicazioni - satelliti | - | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 5 | 8 |
| 11. Biologia - genetica - biotecnologie | 7 | 2 | 5 | 2 | 16 | 2 | 2 | 4 | 20 |
| 12. Ecologia - ambiente | 3 | 2 | 2 | 3 | 10 | 2 | 2 | 4 | 14 |
| 13. Altre ricerche connesse alla produzione automeccanica non altrove classificate | - | 1 | - | - | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 14. Strumentazione scientifica di controllo mezzi di trasporto (aerei, navi, treni) | - | 2 | - | - | 2 | - | 3 | 3 | 5 |
| 15. Opere edili e idrauliche | - | 5 | - | 1 | 6 | - | - | - | 6 |
| 16. Aeronautica - spazio | - | 1 | - | - | 1 | - | 4 | 4 | 5 |
| 17. Studi progettazione - qualità | - | - | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 5 |
| 18. Energia | - | 2 | - | - | 2 | 1 | 2 | 3 | 5 |
| 19. Fisica di base - astrofisica - fisica nucleare - dinamica dei fluidi - matematica e statistica | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 | - | 1 | 1 | 8 |
| 20. Ottica - fibre ottiche | - | 1 | 1 | - | 2 | 2 | 1 | 3 | 5 |
| 21. Scienza della terra | 1 | 2 | 3 | 1 | 7 | 1 | - | 1 | 8 |
| 22. Fitofarmaci - funghi - ricerche varie in agricoltura | 4 | - | 3 | 4 | 11 | - | 1 | 1 | 12 |
| 23. Meteorologia - larvura - misurazioni - analisi e controlli | - | 2 | 2 | 3 | 7 | 1 | 5 | 6 | 13 |
| 24. Medicina - chimica medica | 3 | - | - | - | 3 | - | 1 | 1 | 4 |
| 25. Tecniche e arti della stampa | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | 1 |
| 26. Varie (tessile - legno - cuoio ecc.) | - | - | 1 | - | 1 | - | - | - | 1 |
| | 44 | 42 | 31 | 30 | 147 | 23 | 52 | 75 | 222 |

IL SISTEMA DI GOVERNO TERRITORIALE

Sintesi

Nonostante il titolo, non si può dire che nell'area torinese esista un sistema di governo territoriale. La frammentazione politico-istituzionale costituisce un fattore di debolezza per l'elaborazione ed attuazione di progetti strategici per l'area metropolitana. Le relazioni intergovernative a livello verticale (tra enti di diverso livello) ed orizzontale (tra enti dello stesso livello) sono contrassegnate spesso da conflittualità e diffidenza reciproca, con la conseguenza di indebolire fortemente la capacità organizzativa dell'area nel suo insieme. Occorre, in definitiva, la costruzione di uno spazio politico metropolitano a cui faccia riferimento un nuovo livello istituzionale. L'assenza di una qualsivoglia forma di governo metropolitano costituisce infatti l'anomalia più evidente dell'area urbana torinese rispetto ad altre aree urbane europee equiparabili (Lione, Manchester, Rotterdam, Stoccarda, per non citarne che alcune), ma anche rispetto ad aree urbane italiane come Firenze, Bologna e Roma dove il processo di cooperazione interistituzionale metropolitana si è sostanziato in accordi formalizzati accompagnati dalla costituzione di un minimo di strutture tecniche.

La costruzione- in forma flessibile, aperta e volontaria, perlomeno nella fase di avvio- di tale livello non deve fare l'errore di non tenere conto di tutti quei soggetti pubblici (autonomie funzionali) o ai confini tra il pubblico e privato (come le Fondazioni bancarie) che costituiscono quello che potrebbe essere definito come sistema di governo non territoriale (autonomie funzionali). La fase istituzionale che stiamo attraversando, dopo le grandi riforme dei primi anni '90 e con le prossime scadenze per l'attuazione del pacchetto Bassanini, è quanto mai propizia per l'innovazione, offrendo opportunità lungamente richieste e attese, anche se vi è il rischio che le amministrazioni locali non individuino le priorità di intervento investendovi adeguate risorse umane e materiali.

L'operatività di una politica metropolitana è poi legata direttamente alla soluzione di quella che potrebbe essere definita la questione fiscale urbana. Le grandi aree urbane sono strette nella morsa di risorse declinanti e fabbisogni crescenti. I trasferimenti statali e dell'Unione Europea dovrebbero tenere conto dei maggiori fabbisogni in termini di costo e di domanda delle aree maggiormente urbanizzate, così come si possono giustificare trasferimenti specifici, specie per investimenti, per garantire la competitività del sistema urbano del paese (politica urbana "esplicita"). Le interdipendenze fiscali tra i comuni originate dalla mobilità crescente della popolazione tra luoghi di residenza, luoghi di lavoro e luoghi di impiego del tempo libero, così come la localizzazione di nuovi insediamenti produttivi e residenziali che comportano impatti rilevanti da un punto di vista fiscale sulle singole amministrazioni dovrebbero essere sottoposte ad una qualche forma regolativa unitaria anche al fine di evitare possibili fenomeni di progressivo degrado urbano delle aree centrali.

1 La situazione attuale e tendenze in atto

1.1 Introduzione

Gli anni '90 hanno rappresentato un periodo di grandi trasformazioni per il sistema di governo territoriale nel nostro paese. Vi sono state innanzitutto le riforme- più note- che hanno inciso *direttamente* su di esso. Basti pensare alla L.142/90, «Nuovo ordinamento delle autonomie locali», alla L.83/93, sull'elezione diretta del Sindaco, ed al D. Lv. n 504/92 sul nuovo regime di finanziamento degli enti locali, per arrivare al «pacchetto Bassanini» del biennio 1997-98. La velocità del cambiamento- in soli tre anni, tra il 1990 ed il 1993 vengono a maturazione trasformazioni istituzionali proposte ed auspiccate da almeno un trentennio- è certamente da collegare ai noti sconvolgimenti del sistema politico italiano, ma non è da sottovalutare la spinta alla modernizzazione che è derivata dal processo di unificazione europea. Si tratta di un profilo di analisi spesso sottovalutato nel dibattito corrente. La graduale eliminazione delle barriere alla competizione nell'Unione Europea ha coinvolto notevolmente anche l'operare delle amministrazioni locali, che hanno sperimentato direttamente gli effetti della riduzione dei vincoli

alla mobilità dei fattori produttivi. Non è un caso che il paradigma competitivo sia letteralmente esploso nel dibattito sulle politiche locali di sviluppo, in particolare per quello che concerne le aree urbane.

Anche se ancora in parte inattuata, o in corso di ulteriore trasformazione, queste modifiche hanno rappresentato una cesura nel modello prevalente di relazioni centro - periferia in Italia, aprendo la strada ad una fase istituzionale nuova, che offre opportunità ma che comporta anche dei rischi dei quali bisogna essere consapevoli in sede di definizione del piano strategico. I cambiamenti hanno coinvolto, in fasi successive, tutti e tre i livelli di governo decentrato presenti in Italia: Regioni, Province e, soprattutto, Comuni, creando le premesse per un sistema che, nonostante tutto il parlare che se ne è fatto, non si avvicina ai modelli federali classici in quanto cerca di garantire una sostanziale equiparazione istituzionale tra regioni ed enti locali.

E' poi bene ricordare che in questi anni si sono avute una serie di riforme che hanno inciso *indirettamente* sul sistema di governo territoriale. Esse hanno reso assai più corposo il sistema di autonomie funzionali nel nostro paese, che potrebbe anche essere definito come sistema di governo non territoriale. Si tratta di enti che operano a livello locale in determinati settori come diramazioni del governo centrale, ma dotati di speciali forme di autogoverno con la garanzia di una rappresentanza locale che assicura il legame con gli interessi territoriali. Camere di Commercio, Enti lirici trasformati in Fondazioni, le stesse Università- senza dimenticare che in questo comparto potrebbero entrare in qualche misura altri soggetti "autonomizzabili" come i musei e le stesse scuole- costituiscono esempi di questa tipologia di enti, tutti dotati di notevole autonomia rispetto al centro. Ad essi potrebbero aggiungersi- entro certi limiti- altri soggetti ai confini tra il pubblico ed il privato non profit come le Fondazioni bancarie nate a seguito della riforma bancaria del 1990, nei cui organi decisionali siedono molto spesso rappresentanti delle amministrazioni locali. Per tutti si pone il problema- assai delicato- dell'individuazione di forme di coordinamento ed integrazione rispetto all'azione delle amministrazioni locali tradizionali. Anche in questo caso le trasformazioni sono state appena avviate, e le possibili dinamiche prospettiche non sono facilmente delineabili. E' però assai importante esserne consapevoli già nella diagnosi iniziale. Parlare infatti di sistema di governo territoriale senza tenere presente il ruolo del sistema di governo *non* territoriale può portare ad una grave sottovalutazione delle risorse per lo sviluppo presenti nell'area torinese.

Dato che tutti questi cambiamenti sono tuttora in corso d'opera, in questo documento si cercheranno di individuare le loro direzioni prevedibili e, conseguentemente, le linee di azione prospettabili per la definizione ed attuazione di un piano strategico.

1.2 I principali cambiamenti

Queste leggi- che hanno già subito notevoli ritocchi ed integrazioni rispetto alle loro versioni iniziali- toccano aspetti cruciali per l'assetto della decentralizzazione politica nel nostro paese. Cinque di essi, tra di loro strettamente collegati, paiono particolarmente rilevanti: il ridisegno territoriale, la distribuzione delle funzioni, le modalità di gestione dei servizi pubblici, il sistema di finanziamento, il sistema di governo locale non territoriale.

a)il ridisegno territoriale

Per le aree maggiormente urbanizzate, come Torino, la L. 142/90 delineava un modello di aggiustamento strutturale attraverso la creazione, con legge regionale, di una nuova autorità speciale, la Città metropolitana, assimilabile ad una provincia, alla quale potevano essere attribuite alcune delle funzioni normalmente svolte dai comuni. Successive proposte di riforma -tuttora in discussione- della L.142/90 rendono meno stringente questa ipotesi lasciando aperta la strada per forme di aggiustamento tecnico- funzionale attraverso modelli di cooperazione di tipo negoziale tra le amministrazioni. I risultati sono stati sinora deludenti. Solo tre regioni (Liguria, Veneto ed Emilia Romagna) hanno istituito con legge la Città metropolitana, senza peraltro renderla operativa.

Gli studiosi del governo locale identificano l'insuccesso della riforma in due ordini di ragioni principali. Il primo è riconducibile al fatto che numerose attività degli enti locali possono essere ormai fornite senza produzione diretta ma acquistandole da imprese che operano sul mercato e che garantiscono configurazioni produttive efficienti; ciò rende superflua ogni forma di consolidamento per il raggiungimento di economie di scala. Il secondo è legato a forme di competizione verticale ed orizzontale tra i livelli di governo esistenti che vedono con sospetto la nascita di nuovi soggetti che potrebbero sottrarre loro poteri. Sia le regioni che le province perderebbero infatti ruolo e funzioni rispetto ad un ente al cui interno si concentrano le principali risorse produttive e culturali del proprio territorio. Ugualmente, i comuni dell'area metropolitana dovrebbero spogliarsi dei "diritti di proprietà" sulle funzioni da trasferire al nuovo ente, per alcune delle quali, come l'urbanistica, essi sono molto gelosi.

La situazione di Torino è bloccata dal 1995. L'ultimo atto ufficiale della regione Piemonte è la deliberazione del Consiglio regionale del 4 marzo 1995, "Istituzione di una Conferenza dei servizi per una azione integrata e coordinata degli Enti locali dell'area metropolitana torinese". Essa dava mandato al Presidente della Giunta regionale di indire una Conferenza dei servizi ai sensi dell'art.14 della L.241/90 con lo scopo di effettuare un esame contestuale dei diversi interessi pubblici sui cui risultava indispensabile un azione integrata e coordinata degli enti locali nell'area torinese (corrispondente a 33 comuni) nell'ambito delle materie indicate nella L.142/90 (pianificazione territoriale, trasporti, ecc.). La Conferenza non è mai stata istituita e non è stata svolta un'istruttoria tecnica sugli ambiti di competenza comunale che dovrebbero essere gestiti con un ottica di area vasta. Esistono degli studi preparatori, svolti dalle strutture regionali e da esperti, che individuano nelle materie della pianificazione territoriale, dei trasporti e delle politiche ambientali le maggiori esigenze di coordinamento.

A livello comunale e provinciale non si sono avute iniziative di cooperazione a carattere generale, finalizzate alla elaborazione di strategie di sviluppo delle aree di riferimento, quali quelle avviate a Bologna, Firenze e Roma. La conseguenza è stata un grave ritardo nell'elaborazione di progetti condivisi di sviluppo con una dimensione metropolitana. Non esistono infatti sedi deputate alla verifica delle scelte strategiche ed ai loro tempi di attuazione, né soggetti che svolgano un ruolo di mediazione e facilitazione dei processi decisionali, con pesanti conseguenze sulla possibilità di individuare priorità strategiche.

Un maggiore coordinamento si è invece riscontrato nelle politiche nel campo dei servizi di area vasta (servizi ambientali e trasporti) attraverso l'operato delle aziende speciali (trasporti, igiene urbana, raccolta e smaltimento rifiuti, depurazione) che, soprattutto dopo le recenti trasformazioni della loro natura giuridica, operano sempre più in una dimensione metropolitana.

L'iniziativa sperimentale *Formula* per una gestione integrata del sistema tariffario da parte di FS, ATM e SATTI nell'area metropolitana ne è un esempio nel campo dei trasporti. Il settore dei trasporti resta però caratterizzato ancora da una eccessiva polverizzazione decisionale tra più operatori e dall'assenza di strumenti di coordinamento generale, dato che questi attualmente sono ancora limitati ad una convenzione sottoscritta tra Regione, Provincia di Torino e Comune di Torino nel 1986. Solo il recente D.Lv.422/97 di trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative nel settore dei trasporti ha aperto delle prospettive istituzionali di tipo nuovo per un migliore coordinamento delle politiche della mobilità nell'area metropolitana.

Recentemente (1997), sono state avviate iniziative anche nel campo delle politiche culturali con un protocollo di intesa tra diciotto comuni dell'area. L'accordo prevede, oltre al coordinamento delle manifestazioni estive, la possibilità di giungere a una gestione coordinata delle politiche culturali mettendo in comune risorse come i teatri, biblioteche e centri incontro. Sarebbe interessante verificarne l'impatto effettivo.

Resta invece debole il ruolo del CIT, consorzio intercomunale torinese, nato nel 1980 per la formulazione e gestione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, nonostante le modifiche dello Statuto introdotte nel 1995 che consentirebbero all'ente di svolgere nuovi compiti di promozione, studio e coordinamento di progetti di recupero e riqualificazione urbana e, in genere,

di supporto e coordinamento delle politiche urbanistiche comunali, riducendo gradualmente l'attività di gestione degli alloggi pubblici.

In generale, non è facile valutare la performance delle iniziative di cooperazione nel campo dei servizi. In prima approssimazione, si può sostenere che i risultati maggiormente positivi sono emersi nei servizi a rete, le public utilities tradizionali.

b) la distribuzione delle funzioni e la semplificazione amministrativa

La L. 142/90 è una tipica disciplina generale per quel che concerne la distribuzione delle funzioni. In realtà sono le discipline di settore quelle che delineano la ripartizione effettiva delle competenze, ma queste sono assai variegate ritagliando in maniera assai diversa le funzioni all'interno delle varie materie (assistenza, casa, ambiente ecc.). Manca quindi un criterio univoco di assegnazione delle funzioni, quale potrebbe essere quello di attribuire le funzioni di indirizzo al centro e quelle operativo - gestionali agli enti locali. Se non si tiene conto di questo, le funzioni previste per gli enti locali - specie i comuni - paiono di grande spessore: si parla genericamente di tutto quello che può risultare di rilievo locale nei campi dello sviluppo economico e dell'assetto e della gestione del territorio. La legislazione settoriale ha poi definito l'attribuzione delle funzioni. Recentemente, la L. 59/77 ed i vari decreti legislativi di attuazione hanno ulteriormente ridotto il peso delle amministrazioni statali nella gestione delle competenze amministrative, lasciando ampio spazio alle regioni per definire modelli di organizzazione amministrativa differenziati territorialmente. In genere la separazione delle competenze non avviene in maniera rigida, per materie, ma per funzioni per cui in ogni politica vi è un ruolo per lo Stato, le regioni e gli enti locali. In realtà ciò si sta traducendo nell'apertura di una forma di concorrenza verticale tra i vari livelli di governo nel nostro paese per conquistarsi sul campo i galloni dei «diritti di proprietà» - le responsabilità amministrative- nei vari settori. Ne è testimonianza il fatto che si è resa necessaria la creazione di nuovi organismi intergovernativi per regolare la competizione tra i soggetti locali a livello nazionale (Conferenza Stato- Regioni e Conferenza Stato - Città e Autonomie locali) ed in numerosi casi anche a livello regionale (Conferenze regionali Regioni- autonomie locali).

L'assenza di una riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti locali che insistono sull'area metropolitana torinese testimonia l'esistenza di una situazione di stallo che non pare interrotta neanche dalla prossima scadenza attuativa (30 Settembre) per la regione del Decreto legislativo n.112/98.

c) le modalità di gestione dei servizi pubblici

La L.142/90 ha profondamente innovato sia l'ambito di riferimento che le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali, dilatando la possibilità di intervento comunale - secondo alcuni- a tutto l'ambito delle attività di tipo non autoritativo, ovvero non qualificabili come funzioni pubbliche in senso tecnico.

L'art.22 della L.142/90 prevede infatti che, nell'ambito delle proprie competenze, comuni e province provvedono alla gestione di servizi pubblici al fine di realizzare finalità sociali e di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali. In questa maniera gran parte delle attività comunali potrebbero essere svolte attraverso forme organizzative autonome, così da creare un nuovo modello di amministrazione comunale, che qualcuno ha identificato attraverso lo slogan: «il comune come holding». Si sostiene, cioè, che il comune dovrebbe comportarsi come una società capogruppo che non svolge direttamente alcuna attività di produzione e di scambio e si limita a dirigere le società controllate. L'interesse di queste innovazioni dal punto di vista dell'economia del governo locale è di grande portata per almeno due ragioni. In primo luogo, una parte significativa dell'attività svolta dai comuni potrebbe essere privatizzata: i criteri economici che devono essere utilizzati per effettuare le scelte tra pubblico e privato per quanto concerne la fornitura e la produzione di un determinato servizio sono quindi di notevole rilevanza operativa. In secondo luogo, le norme in questione sono riconducibili alla graduale riduzione dei così detti monopoli naturali a causa di una serie di innovazioni tecnologiche, che rendono adesso possibile

forme di competizione anche in settori tradizionalmente affidati alla privativa comunale (acqua, elettricità ecc.). I servizi a rete dell'area metropolitana torinese- per lungo tempo gestiti attraverso aziende municipalizzate- sono da tempo investiti da un processo di riorganizzazione che ne ha allargato la scala operativa in parallelo alla trasformazione istituzionale delle aziende ed all'avvio della privatizzazione. Di fatto essi sono già gestiti con un'ottica metropolitana, anche se sarebbe necessario un maggior coordinamento delle politiche settoriali.

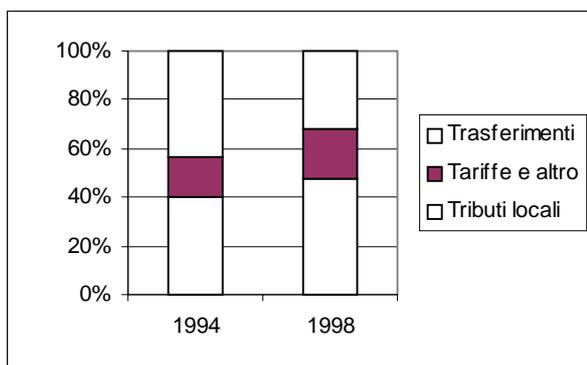
d) il sistema di finanziamento

Come è noto, le risorse degli enti locali sono di tre tipi: entrate autonome (tributi e tariffe), trasferimenti dai livelli superiori di governo, entrate da indebitamento.

d1) entrate autonome

La ricostituzione di una sostanziosa autonomia tributaria per i comuni (per le province è ancora relativamente limitata) ha rappresentato una molla decisiva per la dinamica decentralizzatrice del nostro paese. Nel 1998 (fig.1.2.1) circa il 70 per cento delle entrate correnti dei principali comuni piemontesi deriva da risorse autonome (tributi locali e tariffe). Coerentemente con gli insegnamenti della teoria, l'imposta più rilevante attribuita ai comuni (a partire dal 1993) è un'imposta di tipo reale sugli immobili, l' I.C.I. imposta comunale sugli immobili, con un'aliquota minima del 4‰ elevabile al 6‰ o 7‰ in particolari casi. Ad essa si aggiungerà- a partire dall'anno prossimo- il gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, a fronte di una equivalente riduzione dei trasferimenti statali. A partire dal 1999 i comuni disporranno anche della possibilità di applicare una sovrimposta all'Irpef sino ad un massimo dello 0,5 per cento in tre anni (con incrementi annui non superiori allo 0,2 per cento). Un ulteriore sovrimposta sarà determinata entro l'anno per finanziare gli oneri aggiuntivi conseguenti al trasferimento di funzioni connesso alle leggi Bassanini. Nei Consigli comunali dopo molti anni si sono così potuti riascoltare accesi dibattiti in merito alle aliquote da deliberare, ed i cittadini hanno identificato di nuovo il comune - o meglio il sindaco, dato il nuovo regime di elezione diretta - come esattore in cambio dei servizi forniti.

Figura 1.2.1 Distribuzione delle entrate correnti dei 43 maggiori comuni piemontesi



Fonte: Ires, 1998

d2) I trasferimenti dello Stato e dell'Unione Europea

Nello stesso tempo, si è ridotto il peso dei trasferimenti statali, la seconda fonte di finanziamento degli enti locali in ordine di importanza, in parallelo al tentativo di individuazione di un nuovo metodo di ripartizione tra i comuni che risponda insieme ai principi di efficienza ed equità, garantendo la fornitura dei servizi indispensabili per i comuni con basi imponibili relativamente ridotte. Nella definizione dei criteri per i trasferimenti i comuni metropolitani - quelli in cui i costi dei servizi risultano relativamente maggiori a fronte di domande sempre più esigenti- sono stati però trascurati. Infatti il governo ha privilegiato, nella distribuzione dei trasferimenti, i comuni di minori dimensioni, provocando una riduzione relativa delle risorse delle città metropolitane e dunque della capacità di affrontare, in maniera autonoma, i loro problemi.

La percentuale delle spese correnti dei comuni capoluogo di provincia rispetto al totale dei comuni è scesa dal 52 per cento del 1980 al 42 per cento del 1994, quella delle spese in conto capitale dal 45 per cento al 30 per cento, ed infine quella delle spese per rimborso prestiti dal 50 per cento al 40 per cento. Ciò segnala un problema non debitamente affrontato nel dibattito corrente, quello delle modalità di finanziamento delle grandi aree urbane.

Non esistono ricerche approfondite in materia ma è comunque possibile offrire un minimo di evidenza empirica per tale fenomeno.

Negli ultimi 25 anni i grandi comuni italiani hanno perso terreno in termini relativi rispetto alle altre tipologie di comuni.

Tabella 1.2.2: Tassi medi annui di crescita delle spese correnti pro-capite e dei trasferimenti statali correnti al netto degli oneri ammortamento mutui dei comuni centrali delle aree metropolitane previste dalla L. 142/90 in due periodi. Stima trasferimenti 1998

| | Spese correnti. | | Trasferim. Corr. | | Variazione (*) 1998 (per cento) | Valore (*) variaz.98 |
|---------------------|-----------------|-------|---------------------|--------|------------------------------------|-------------------------|
| | 97-82 | 97-93 | 97-82 | 97-93 | | |
| Comuni | 97-82 | 97-93 | 97-82 | 97-93 | 1998 (per cento) | variaz.98 |
| Torino | 15,67 | 2,66 | -0,20 | -9,29 | -1,80 | -11,77 |
| Milano | 9,15 | -5,47 | -1,08 | -9,58 | -2,10 | -20,48 |
| Venezia | 13,53 | 1,17 | 1,07 | -7,39 | -0,90 | -1,95 |
| Genova | 11,47 | -1,97 | -0,40 | -8,70 | -1,30 | -5,57 |
| Bologna | 15,12 | 4,24 | -0,91 | -11,03 | -1,40 | -3,57 |
| Firenze | 14,24 | 0,95 | 0,09 | -8,58 | -2,10 | -6,06 |
| Roma | 20,68 | -0,77 | -0,86 | -12,24 | -1,50 | -24,06 |
| Napoli | 15,55 | 1,25 | 6,94 | -0,75 | -0,04 | -0,04 |
| Bari | 13,13 | 0,82 | 6,02 | -7,71 | 0,87 | 0,87 |
| Palermo | 17,64 | -1,39 | 6,89 | 4,87 | 2,42 | 2,42 |
| Cagliari | 24,06 | 0,69 | 2,08 | -9,37 | -1,64 | -1,64 |
| Media Capol.reg. | 15,45 | -0,56 | 1,00 | -7,71 | n.d | n.d |
| Media altri | 20,46 | 4,51 | 2,95 | -5,34 | n.d | n.d. |

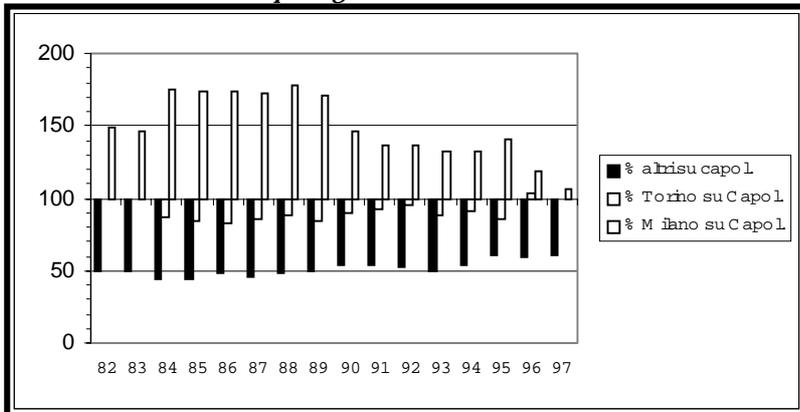
Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione generale sulla situazione economica del Paese e Ministero degli Interni () Stime provvisorie del ministero degli Interni sugli effetti del nuovo regime dei trasferimenti previsto dal D.Lv.277/97 sulla base degli indicatori medi di spesa e sui servizi indispensabili 1991-93. Valori assoluti in miliardi di lire.*

Come si può vedere (tab.1.2.2), negli ultimi quattro anni, mediamente, si assiste ad una diminuzione delle spese correnti pro capite dei capoluoghi regionali (-0,56 per cento), a fronte di una crescita di quelle degli altri comuni non capoluogo (+4,51 per cento). Ciò rispecchia un declino dei trasferimenti statali ai capoluoghi regionali (-7,71 per cento) più ampio di quello riferito agli altri comuni (-5,34 per cento). Anche gli indicatori di lungo periodo, se pur positivi, segnalano comunque una sofferenza dei comuni capoluogo rispetto agli altri. Torino sembra comunque aver reagito meglio di altri rispetto al taglio dei trasferimenti con una crescita della spesa superiore a tutti gli altri negli ultimi quattro anni. Anche in termini relativi, nel medio periodo (fig. 1.2.2) rispetto alla media delle spese correnti pro-capite nei comuni capoluogo si è assistito ad una crescita di quelle dei comuni non capoluogo (dal 40 per cento al 60 per cento), mentre Torino, dopo una caduta, si è riportato su di un valore pari alla media, a fronte di un sensibile declino di Milano (dal 49 per cento sopra la media al 6 per cento). Si tratta di confronti spuri perché non sempre i comuni più grandi gestiscono tutti i servizi pubblici in forma diretta, per cui occorrerebbe effettuare le analisi su dati che consolidino le spese delle aziende speciali, ma ciò non toglie che esistono sufficienti indizi per fare emergere una questione fiscale urbana.

Il nuovo regime dei trasferimenti erariali previsto dal D.Lv. 277/97 non è ancora entrato in vigore in attesa del completamento della riforma dell'ordinamento dei tributi locali (prevista entro la fine del 1998), ma la sua applicazione comporterà un peggioramento della situazione dei comuni capoluogo nelle aree metropolitane. Il meccanismo previsto è basato sull'individuazione della percentuale di copertura delle spese connesse dei fabbisogni standard di servizi (individuati secondo particolari metodologie definite dal Ministero degli Interni) garantita dai trasferimenti storici e dal gettito ICI al 4 per mille. I comuni che presentano una percentuale di copertura superiore alla media nazionale (sovradotati) subiranno una riduzione di tale surplus in rate costanti per dodici

anni, e viceversa (sottodotati) per i comuni con una percentuale di copertura inferiore alla media nazionale.

Figura 1.2.3: Numeri indice delle spese correnti pro-capite dei Comuni non capoluogo, di Milano e di Torino rispetto alla media dei comuni capoluogo 1982-1997



Fonte: Elaborazioni su dati Relazione sulla situazione economica del paese, varie annate.

La simulazione presentata nella tab.1.2.2, nelle ultime due colonne, evidenzia come tutti i comuni metropolitani- ad eccezione di Bari e Palermo- se si applicasse il nuovo regime presenterebbero una riduzione dei trasferimenti previsti nel 1998. Tale riduzione dovrebbe poi essere replicata per altri undici anni ai fini del riequilibrio delle risorse tra comuni. Ad esempio Torino vedrebbe ridurre i suoi trasferimenti per circa 12 miliardi annui per dodici anni, Milano di 20,5 miliardi. Tutto questo nonostante che nel nuovo sistema si sia tenuto conto parzialmente delle richieste della Conferenza Stato- città ed autonomie locali di considerare i particolari fabbisogni di spesa delle città di maggiori dimensioni attraverso dei parametri correttivi nelle formule di distribuzione.

Anche a livello europeo sta emergendo un orientamento favorevole al riconoscimento della specificità del finanziamento delle aree urbane. Vi è, ad esempio, un passaggio interessante nel recente documento della Commissione delle comunità Europee “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo”:

“Molte autorità sono costrette a conciliare le loro responsabilità nella soluzione dei problemi urbani con la mancanza di possibilità istituzionali e finanziarie. Gli amministratori delle città si trovano sempre più spesso a finanziare servizi a vantaggio della zona circostante, in quanto i confini amministrativi non coincidono più con lo spazio effettivo dell’area urbana. Le località circostanti traggono così beneficio degli sforzi delle popolazioni, spesso meno ricche, della città principale. D’altronde, le entrate effettive a disposizione degli amministratori urbani sono diminuite nell’ultimo decennio a causa della generale limitazione della spesa governativa. Nella maggior parte dei casi, e soprattutto quando è aumentata la spesa sociale dell’amministrazione urbana, ciò ha provocato una diminuzione degli investimenti a livello locale”

Le questioni sollevate in tale documento lasciano trasparire la preoccupazione che anche in Europa si accentuino fenomeni, già presenti di declino economico e sociale delle città centrali. Soprattutto l’esperienza statunitense è stata da tempo caratterizzata da un peggioramento progressivo delle condizioni economiche e sociali delle città centrali all’interno delle maggiori aree urbanizzate del paese, a fronte di una crescita economica e sociale delle aree suburbane. All’origine di questa situazione vi è stata la diminuzione di imprese ed occupati nelle città centrali e lo spostamento di popolazione delle classi medio - alte da queste alle aree suburbane. Ciò si traduce in una drastica riduzione di basi imponibili e di entrate per le città centrali con una conseguente riduzione delle spese e dei servizi, nel caso non si voglia ricorrere ad un aumento della pressione fiscale. In ambedue i casi l’effetto sarà un’ulteriore incentivo per le classi medio - alte a rilocalizzarsi nelle aree

suburbane più ricche, dove con analoghi, o inferiori, livelli di pressione fiscale possono godere di servizi pubblici locali migliori. Parallelamente crescono i problemi sociali nelle città centrali a fronte di una maggiore concentrazione di popolazione povera e di disoccupazione: droga, crimine, dipendenza sociale, ecc.. Le politiche per rispondere a queste difficoltà sono d'altro lato quanto mai costose e si scontrano con una base imponibile in diminuzione. Non solo, ma a livello politico la "constituency" della città centrale vede crescere il peso degli elettori appartenenti alle classi medio basse che esprimono prevalentemente una domanda di politiche distributive che gravano sulle spalle dei contribuenti più ricchi: ciò si traduce in un ulteriore incentivo alla emigrazione per questi ultimi. Questo spiega il circuito perverso che è stato alla base della "crisi fiscale" di alcune grandi città americane. Il modello, in definitiva, si basa su una interpretazione della mobilità spaziale dei cittadini e delle imprese incentrata su ragioni di tipo fiscale.

E' questo un pericolo reale anche nell'area torinese? Non siamo in grado di offrire una risposta esauriente in sede di diagnosi della situazione, anche se non ci pare che emergano ancora fenomeni rilevanti di questo tipo, ovverosia spostamenti di residenza e di localizzazioni produttive all'interno dell'area spinti prevalentemente da ragioni di ordine fiscale. Riprenderemo la questione nella seconda parte.

Anche nelle proposte di riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea si ritiene che gli ambiti urbani debbano avere un riconoscimento specifico all'interno degli obiettivi dei fondi, ampliando le iniziative già sperimentate (Urban, ecc) attraverso l'introduzione di un obiettivo urbano che preveda azioni specifiche per le città. Non solo, ma una delle ipotesi in discussione per la revisione del Trattato di Maastricht è proprio quella di creare una competenza "esplicita" in materia di politiche urbane per l'Unione attraverso una serie di emendamenti al trattato. Il futuro delle aree urbane risulta ormai negli interessi prioritari dell'Unione. In questa linea si pongono anche le esperienze innovative dei PRIU e dei PRU portati avanti dal Ministero dei Lavori pubblici, dalle regioni e dai comuni (tra i quali il Piemonte e Torino in prima fila).

d3) L'indebitamento

Il terzo rilevante canale di finanziamento degli enti locali è costituito dall'indebitamento tramite mutui bancari o emissione di obbligazioni. La destinazione di un provento obbligazionario ad un particolare investimento può assumere un valore simbolico da non sottovalutare nelle strategie di promozione internazionale della città. Il comune di Torino, così come anche altri comuni minori dell'area metropolitana hanno già utilizzato tale strumento, che potrebbe essere impiegato anche per iniziative collegate al piano strategico.

e) il sistema di governo non territoriale

Si è accennato alle riforme che hanno riorganizzato livelli di autonomia, funzioni, e strutture di una serie di soggetti pubblici o quasi-pubblici assimilabili per certi aspetti al governo locale tradizionale. Essi molto spesso nei documenti statistico - amministrativi ricadono sotto la dizione di *altri enti locali*, e possono incidere notevolmente sulla sostanza dei poteri del governo locale tradizionale. Vi sono innanzitutto una serie di enti che hanno competenze specifiche ed operano più o meno sotto l'orbita statale, ma mantengono una forte rappresentanza locale, e che possono essere definiti come *funzionali*. Tra questi possiamo inserire le Camere di Commercio, gli Enti lirici, le stesse Università. In questi casi le competenze possono avere o meno una dimensione spaziale limitata. Ad esempio, per le Camere di Commercio questa coincide con la circoscrizione provinciale, mentre il bacino di utenza di un Ente lirico non è certo limitato al territorio comunale così come quello delle Università. Ma vi sono anche soggetti di non facile catalogazione come le Fondazioni bancarie. Gli organi amministrativi di questi enti sono nominati dagli enti locali territoriali, province e comuni, ma senza vincolo di mandato. La graduale dismissione delle aziende bancarie comporta una acquisizione di patrimoni liquidi investibili in maniera non ancora regolamentata dalla legge (il ddl è attualmente in discussione al senato), ed i cui frutti potranno essere impiegati per finalità culturali e sociali in senso lato. Nel breve- medio periodo gli investimenti annui delle due Fondazioni di origine bancaria torinesi potrebbero aggirarsi sui 500-600 miliardi.

2 Le politiche possibili

2.1 Aspetti generali

Rispetto al quadro delineato in precedenza si può ragionevolmente ritenere che la tendenza alla decentralizzazione si stia consolidando. Vi è però il grosso rischio che le amministrazioni locali non colgano le potenzialità della riorganizzazione e si facciano trovare impreparate per la gestione delle nuove competenze amministrative. In particolare, emergono tre ambiti, tra di loro strettamente collegati, in cui le tendenze spontanee possono avere esiti poco funzionali rispetto agli obiettivi di rilancio e promozione internazionale della città: l'assetto istituzionale, l'individuazione di alcune priorità di intervento all'interno della riorganizzazione amministrativa prevista dal pacchetto Bassanini, il problema del finanziamento delle aree urbane.

2.2 L'insufficienza degli strumenti istituzionali

L'assenza di una qualsivoglia forma di governo metropolitano costituisce l'anomalia più evidente dell'area urbana torinese rispetto ad altre aree urbane europee equiparabili (Lione, Manchester, Rotterdam, Stoccarda, per non citarne che alcune), ma anche rispetto ad aree urbane italiane come Firenze, Bologna e Roma dove il processo di cooperazione interistituzionale metropolitana si è sostanziato in accordi formalizzati accompagnati dalla costituzione di un minimo di strutture tecniche. In assenza di ciò si indebolisce la capacità competitiva dell'area.

E' vero che notevoli progressi sono stati fatti per quanto concerne la gestione delle public utilities (acqua, rifiuti, gas, energia, trasporti), ma la questione da dirimere è relativa alla possibilità di far emergere una qualche forma di *metropolitan governance* come risulta nelle già richiamate aree urbane europee- in assenza di un'organizzazione formale di governo a tale livello territoriale. La competitività di un'area richiede una forte soggettività politica in grado di delineare quella che nel gergo specialistico viene definita una "visione" strategica, ovvero sia la progettazione, non settoriale ed a lungo termine, del futuro dell'area in termini di capitale regionale e come protagonista nella rete internazionale delle grandi città, che sappia anche rappresentare gli interessi locali in sede nazionale.

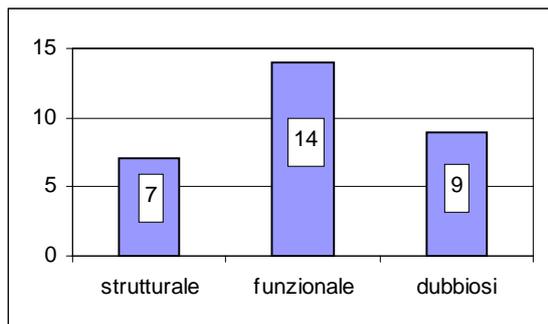
Purtroppo, l'atteggiamento reciproco dei comuni dell'area metropolitana- per non parlare di quello tra regione, provincia e comuni- non risulta contrassegnato da fiducia reciproca. Ciò è dovuto anche ad una scarsa informazione sui possibili modelli di cooperazione metropolitana e sui vantaggi che questi potrebbero comportare per ciascuno dei partecipanti.

In un'indagine dell'Ires svolta nel 1997 presso i sindaci dei 32 comuni dell'area (ad eccezione di Torino), sono emersi alcuni aspetti rilevanti relativamente alle politiche intercomunali. I rapporti dei singoli comuni con Torino sono ridotti ed essenzialmente limitati ai comuni della prima cintura (iniziative per la cultura, Azienda Po Sangone, CIT per l'edilizia pubblica, anche se per quest'ultimo consorzio i legami si stanno ulteriormente allentando). I Sindaci manifestano disponibilità ma lamentano il disinteresse di Torino per politiche comuni. Vi è comunque un terreno potenzialmente fertile che occorrerebbe seminare con iniziative nuove: il piano strategico potrebbe identificarne alcune. E' invece interessante notare che, a differenza di quanto accade per le relazioni con Torino, si registrano numerosi progetti e gestioni coordinate tra i vari comuni dell'area che assumono come punto di riferimento territoriale di queste aggregazioni cooperative i confini delle precedenti USSL. A volte ciò viene realizzato in via informale sulla base della sola "abitudine a lavorare insieme" nelle unità sanitarie. Ciò dimostra che gli spazi amministrativi, che magari al momento della loro costituzione rappresentavano ambiti in parte artificiali, servono a consolidare reti di relazioni stabili e basate sulla fiducia reciproca, senza problemi di appartenenze politiche. Un esempio può essere dato dal distretto Rivoli- Collegno- Alpignano – Grugliasco -

Pianezza in cui i comuni hanno sviluppato iniziative comuni per la promozione dello sviluppo economico.

Il risultato più interessante dell'indagine è però costituito dal fatto la maggioranza dei sindaci intervistati si sono dichiarati favorevoli ad una qualche forma di governo metropolitano, anche se non con soluzioni univoche. La maggioranza (fig.2.2.1) identifica con favore una soluzione a geometria variabile, in relazione ai problemi da risolvere in comune. Trasporti e viabilità vengono identificati come i problemi principali.

Figura 2.2.1 Opinioni dei Sindaci dell'area metropolitana di Torino sulle possibili soluzioni istituzionali di governo



metropolitano

Fonte: Ires, 1998

Colpisce anche la scarsa conoscenza delle iniziative sperimentali di cooperazione volontaria tra comuni e province nelle aree di Bologna, Roma e Firenze.

In conclusione, vi è spazio per una iniziativa politico istituzionale per l'avvio di qualche forma di coordinamento metropolitano a partire dai settori in cui ciò pare più urgente. Le politiche per i trasporti e per la localizzazione delle attività produttive potrebbero essere considerate come prioritarie. Ugualmente, emerge una disponibilità, se non un interesse, dei Sindaci alla definizione di forme di compartecipazione fiscale sul gettito di nuove localizzazioni produttive. Si tratta di schemi già in uso in Francia (tax professionelle) la cui applicabilità potrebbe essere verificata (vedi anche il punto 2.3).

Se tutto questo è vero potrebbe essere rilanciata la proposta di costituire un'Associazione per l'area metropolitana torinese, di tipo aperto, volontario e flessibile, che costituisca la sede per un confronto sulle politiche strategiche di area, e rispetto alla quale sono già state sviluppate più o meno precise ipotesi in passato. Sarà compito dei soggetti politici individuare il modello migliore. Ad esempio, la *membership* di tale associazione potrebbe essere limitata ai soggetti pubblici locali, compresa la Camera di commercio, o allargata anche a soggetti non profit (Fondazioni di origine bancaria di Torino, associazioni, ecc.). Le esperienze in corso a Bologna, Firenze e Roma costituiscono modelli di riferimento da cui partire, senza però ripercorrerli pedissequamente sia per evitare gli errori che sono stati fatti, sia per trovare dei correttivi che tengano conto delle specificità della nostra area.

2.3 L'attuazione del pacchetto "Bassanini".

La riorganizzazione amministrativa all'interno dell'area torinese potrebbe essere facilitata dall'attuazione del D.Lv 112/98 e dagli altri provvedimenti attuativi del pacchetto Bassanini (tra i quali assume un rilievo notevole quello relativo ai trasporti, D.Lv n.422/97). L'ampiezza della trasformazione in atto suggerisce di concentrarsi nei settori che paiono più rilevanti per lo sviluppo dell'area torinese. Vi sono alcuni ambiti di intervento che paiono assumere particolare rilevanza:

Beni e attività culturali (artt.148-155 D.Lv.112/98)

Trasporti (D.Lv. 422/77 e artt.102-106 D.Lv.112/98)

Sportello unico per le attività produttive (artt.23-27 D.Lv.112/98)

Catasto (artt.65-67 D.Lv.112/98)

L'elenco è puramente esemplificativo, e serve a segnalare un insieme di opportunità. Nei primi due casi ci troviamo di fronte ad un ampliamento di competenze relativamente a politiche sulle quali le amministrazioni locali già operavano. Nei prossimi mesi, molto probabilmente, assisteremo ad una conflittualità crescente con le amministrazioni centrali per la definizione concreta dei nuovi assetti delle competenze che non possono mai essere attribuite precisamente attraverso i testi legislativi. Un esempio per tutti. Il D. Lv. 112/98 prevede che sia istituita una commissione composta da undici membri, cinque designati dal ministro per i beni culturali, cinque dalla Conferenza unificata regioni autonomie locali e presieduta dal Ministro o da un suo delegato. Tale commissione avrà il compito di individuare i musei e gli altri beni culturali statali la cui gestione rimarrà allo stato e quelli per i quali essa sarà trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province e ai comuni. Ovviamente le scelte della Commissione saranno influenzate grandemente dalla capacità progettuale degli enti locali, magari rafforzata dalla partecipazione di quel sistema di governo non territoriale di cui abbiamo parlato in precedenza.

Per i trasporti un recente disegno di legge regionale prevede l'istituzione di una Agenzia per la mobilità dell'area metropolitana torinese che dovrebbe avere funzioni di programmazione del sistema dei trasporti e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico urbano relativi all'ambito territoriale di competenza definito dalla regione d'intesa con la provincia di Torino e i comuni interessati.

Nel terzo e quarto caso si tratta di grosse novità, che offrono nuovi strumenti di governo per gli enti locali all'interno, però, di settori per i quali essi spesso non dispongono ancora di adeguate competenze. Il primo (sportello unico) può consentire nuovi rapporti con il mondo delle imprese facilitando i processi localizzativi; il secondo (gestione del catasto) offre per la prima volta uno strumento indispensabile per le politiche urbanistiche e per le politiche tributarie dei comuni. E' bene infatti ricordare che si tratta dell'unico conferimento alle autonomie locali di funzioni in materia di amministrazione fiscale, che può consentire la ricostituzione graduale di adeguati uffici tributari a livello locale.

Per concludere: l'ampiezza dei cambiamenti in corso consiglia di individuare alcune priorità ed avviare dei progetti credibili, pena l'esaurimento della spinta decentralizzatrice in atto.

2.4 La questione finanziaria urbana

Nel paragrafo precedente si è presentato un minimo di evidenza empirica su sul declino relativo, in termini finanziari, dei comuni centrali delle nove aree metropolitane del paese.

Nella prospettiva della creazione di una qualche forma di governo metropolitano occorre dare adeguata attenzione al tema delle risorse e dell'ordinamento finanziario di questo nuovo soggetto. E' ragionevole pensare che tale ordinamento possa seguire modelli differenziati rispetto al regime ordinario della finanza locale, che tengano conto della specificità metropolitana, anche se nulla di preciso in merito è contenuto nelle più recenti proposte legislative. Le istituzioni metropolitane, qualsiasi forma assumano, necessitano di una "leva finanziaria", basata su risorse autonome che svolgano anche una funzione di riequilibrio e di indirizzo all'interno dell'area.

Vi sono infatti almeno quattro ordini di considerazioni che giustificano un ordinamento finanziario speciale delle aree urbane:

la presenza di costi aggiuntivi dei servizi legati alle condizioni oggettive di offerta e non imputabili alla capacità gestionale dell'ente, unitamente ad una maggiore domanda per i medesimi; ciò richiede una qualche revisione delle attuali metodologie di calcolo dei trasferimenti statali.

La necessità di effettuare delle compensazioni finanziarie con le città contermini dei grandi comuni metropolitani e di regolare i possibili fenomeni di concorrenza fiscale. La presenza di esternalità (spill over) dei servizi forniti dalla città centrale verso cui gravitano i flussi di pendolarismo dai comuni delle cinture può richiedere una più equa ripartizione dei loro costi di fornitura.

Ugualmente, la competizione per accaparrarsi nuove localizzazioni produttive può comportare

scelte inefficienti ed una riduzione del gettito fiscale che si può ottenere dalle imprese. In questo caso si possono avere tre soluzioni: a) la creazione di un governo metropolitano competente per la fornitura ed il finanziamento dei servizi che producono esternalità; b) la tariffazione completa dei servizi che producono esternalità; c) degli accordi volontari per cui le municipalità suburbane possono destinare parte dei loro introiti fiscali alla compensazione delle esternalità a favore della città centrale. Vi sono esperienze internazionali di tutti e tre questi modelli che andrebbero maggiormente approfondite. In ogni caso si tratta di una regolazione della modalità di ripartizione di risorse prodotte in loco. L'esempio più semplice può essere dato dalla ripartizione tra più comuni del gettito tributario conseguente ad una nuova localizzazione produttiva al fine di evitare forme inefficienti di competizione per aumentare la propria base imponibile.

La necessità di garantire la competitività delle aree urbane di un paese da parte del governo nazionale attraverso adeguati investimenti finalizzati non solo all'ampliamento ma anche alla manutenzione del patrimonio esistente. In questo caso la presenza di benefici sociali a livello nazionale in termini di sviluppo economico può giustificare un finanziamento nazionale (o a livello di Unione Europea). Come viene meglio descritto in altri capitoli del rapporto, la competitività del sistema paese dipende in misura rilevante da quella del suo sistema urbano. Anche in questo caso, la scelta delle priorità di investimento nell'area sarebbe facilitata dalla presenza di una soggettività politica coerente con tale ambito. Occorre a questo proposito pensare anche a meccanismi di finanziamento, che sappiano mobilitare risorse a livello locale sia di tipo tributario (quali le imposte di scopo), sia attraverso accordi con i privati che garantiscano l'autofinanziamento della costruzione e gestione delle opere (*project financing*). E' essenziale sviluppare una politica di investimenti più "mirata" e non dispersa sul territorio come, di fatto, è avvenuto nel corso degli anni ottanta.

L'esigenza di intervenire con politiche adeguate che impediscano possibili fenomeni perversi di declino/degrado urbano. A questo proposito occorrerebbe identificare meglio la fase di sviluppo urbano che sta attraversando l'area torinese. I trends demografici mettono in evidenza un fenomeno di "fuga dalla città" in direzione della prima e della seconda cintura, ed anche oltre. E' noto come questa tendenza rispecchi la nuova struttura dell'urbanizzazione contemporanea che è di tipo metropolitano, come viene meglio precisato in altre parti del rapporto. Ugualmente, sono comparsi fenomeni di degrado urbano in alcuni quartieri torinesi, che hanno comportato anche effetti negativi sui valori immobiliari e parziali modifiche della composizione sociale della popolazione. Lo studioso di economia pubblica locale è interessato soprattutto a verificare se possa avviarsi un processo declino/degrado urbano in una fase di restituzione sostanziale dell'autonomia impositiva alle amministrazioni locali. A questo proposito, abbiamo svolto una prima semplice verifica dei differenziali fiscali tra il comune di Torino ed alcuni tra i maggiori comuni dell'area metropolitana. Ad una prima analisi non pare emergere una riduzione relativa della capacità fiscale del comune centrale. Sia la base imponibile immobiliare che il reddito imponibile ai fini Irpef- misurati in termini pro capite- a Torino risultano superiori agli altri comuni (tab.2.4.1), anche se, ad esempio, Moncalieri lo ha quasi raggiunto in termini di reddito e, come vedremo, superato in termini di reddito disponibile. E' però difficile controllare la dinamica nel medio periodo. Tra il 1974 ed il 1994 (sulla base di dati non omogenei) si assiste ad un aumento della variabilità del reddito disponibile pro capite rispetto al valore di Torino, ma solo Moncalieri lo supera. Il numero indice del reddito disponibile pro capite dei comuni metropolitani rispetto a Torino diminuisce però leggermente da 83 a 81. Non è detto però che in futuro le cose non possano modificarsi. I comuni comparteciperanno al gettito dell'Irpef, imposta più sensibile ai cambiamenti della composizione sociale della popolazione. Ugualmente, occorre considerare che la riforma del catasto che andrà in vigore nei prossimi anni dovrebbe agganciare maggiormente i valori catastali ai valori di mercato, con la conseguenza che le basi imponibili immobiliari saranno più instabili e risentiranno di eventuali fenomeni di degrado urbano.

Tutte queste tematiche potrebbero ben essere comprese nell'agenda di un governo metropolitano.

Tab.2.4.1 Alcuni indicatori sui differenziali di base imponibile nei maggiori comuni dell'area metropolitana torinese

| | 1996 (migl) | 1996(migl) | 1993(migl) | 1993(migl) | 1994(migl) | 1974(migl) | 1994 | 1974 |
|--------------|--------------|---------------|------------|------------|--------------|--------------|--------|--------|
| | Ricch.imm | Ricch.imm | Imponibile | Imponibile | reddito | reddito | Numeri | Numeri |
| | per abitante | per abitaz+UL | medio | per abit. | disp. p.cap. | disp. p.cap. | Indice | Indice |
| Ciriè | 57407 | 118084 | 24410 | 12019 | 26344 | 2041 | 81,67 | 83,48 |
| Beinasco | 61165 | 143246 | 24276 | 12126 | 29265 | 2365 | 90,73 | 96,73 |
| Chivasso | 47582 | 104261 | 23086 | 11061 | 21731 | 2109 | 67,37 | 86,26 |
| Venaria | 45485 | 123193 | 24155 | 11389 | 24621 | 2178 | 76,33 | 89,08 |
| Chieri | 56755 | 131467 | 24889 | 12543 | 26982 | 1924 | 83,65 | 78,69 |
| Grugliasco | 53320 | 127084 | 24124 | 11573 | 26087 | 1903 | 80,87 | 77,83 |
| Nichelino | 44226 | 114071 | 21376 | 10345 | 25120 | 1958 | 77,88 | 80,08 |
| Settimo Tor. | 41222 | 102369 | 22995 | 10954 | 24418 | 2141 | 75,70 | 87,57 |
| Rivoli | 62707 | 148164 | 25417 | 12989 | 28112 | 1932 | 87,15 | 79,02 |
| Moncalieri | 65756 | 143522 | 28707 | 14262 | 32529 | 2099 | 100,85 | 85,85 |
| TORINO | 84604 | 156618 | 28474 | 14613 | 32256 | 2445 | 100 | 100 |

Fonte: Ancitel, Unioncamere Piemonte

Stefano PIPERNO, IRES Piemonte

LA STRUTTURA INSEDIATIVA

Sintesi

Il comune di Torino è il nocciolo centrale di un'area metropolitana di dimensioni assai più ampie che usualmente comprende la prima e la seconda cintura.

L'area metropolitana di Torino ha fatto registrare un'imponente crescita negli anni '50 e '60, crescita che si è ridotta negli anni '70 e ha assunto un segno negativo negli anni '80. I valori che tale perdita di popolazione ha assunto sono superiori a quelli d'altre città del Nord Italia (con l'eccezione di Milano), mentre Torino ha il primato per quanto riguarda la perdita occupazionale. Tale perdita è solo in parte compensata dalla crescita degli addetti nell'*hinterland*, che può essere osservata in particolare nella terza cintura. Tale terza cintura, costituita dai comuni contermini alla seconda, fa anche registrare l'incremento di popolazione più elevato in termini relativi. Si può affermare che si tratta di un effetto di diffusione dell'area metropolitana, favorito, in particolare, dalle modifiche dell'assetto viario, soprattutto dallo spostamento della barriera autostradale verso Milano e dalla costruzione dell'autostrada della Val di Susa.

I motivi dello spostamenti dalle prime cinture alla terza sono legati essenzialmente all'alloggio, mentre ha meno peso il lavoro. Si innesca così un forte flusso pendolare, per cui chi si rilocalizza continua a mantenere forti rapporti con l'area centrale.

Se si passa ad osservare l'articolazione della struttura sociale della città, si può notare come rimanga bassa, nonostante la tendenza all'aumento, la percentuale d'imprenditori e di liberi professionisti, mentre è ampia la percentuale di lavoratori dipendenti, in particolare legati all'industria. Si tratta dell'eredità della città fordista. Questa peculiarità si rileva anche nella struttura dei livelli d'istruzione: Torino è infatti la città con la più bassa quota di laureati. Questi caratteri possono costituire una difficoltà nell'attrarre quelle attività altamente specializzate in grado di favorire la città nel periodo della transizione.

La strutturazione dello spazio sociale dell'area metropolitana è alquanto netta, e permette di rilevare due assi, uno Est-Ovest, l'altro Nord-Sud, attorno ai quali si concentrano rispettivamente i ceti medio-alti e quelli operai. Un terzo ambito, compreso tra questi assi in posizione semicentrale, concentra i ceti impiegatizi, anche se mescolati alla presenza operaia. In città i ceti medio-elevati si concentrano in sole due circoscrizioni, o meglio in alcuni settori di esse.

1 Torino e la sua area metropolitana: tendenze insediative

Come per ogni altra area metropolitana, non sarebbe possibile formulare delle valutazioni sulla qualità dell'ambiente sociale torinese senza tener conto del fatto che il Comune di Torino non è - ormai da alcuni decenni - una realtà a se' stante, ma piuttosto il "nocciolo centrale" di un'area metropolitana di dimensioni assai più ampie: un'area che - secondo la definizione più frequentemente utilizzata - coincide con l'insieme formato dal capoluogo e dalla prime due cinture di comuni circostanti. Secondo una definizione fissata per decreto regionale nel 1972, l'area metropolitana torinese è composta da 52 comuni, oltre al comune di Torino. Questi comuni possono essere disaggregati in due cinture (o corone). Quella più interna comprende 23 comuni strettamente connessi con il capoluogo e in gran parte saldati ad esso in termini fisici (ad eccezione di quelli della zona collinare ad Est di Torino). Si può affermare che Torino e questi 23 comuni formano la conurbazione torinese. I restanti 29 comuni compongono la seconda cintura, più esterna: tra di essi, vi sono alcuni comuni che rappresentano, sotto alcuni aspetti, dei poli secondari e che hanno una funzione centrale nei confronti di un proprio bacino di gravitazione (ad esempio, Carmagnola e Chivasso).

Come si può verificare dalle tabelle sottostanti (*tab. 1.1 e 1.2*), l'area metropolitana di Torino nel suo complesso ha fatto registrare una crescita imponente tanto negli anni '50 che negli anni '60; tale crescita si è drasticamente ridotta negli anni '70, mentre negli '80 si è avuta una variazione di segno negativo.

Tabella 1.1: Popolazione residente nell'area metropolitana torinese (1951-1991).

| | 1951 | 1961 | 1971 | 1981 | 1991 |
|----------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Torino | 719.300 | 1.025.822 | 1.167.968 | 1.117.154 | 962.507 |
| I Cintura | 159.152 | 229.586 | 446.805 | 494.922 | 526.310 |
| II Cintura | 110.895 | 124.757 | 187.950 | 231.917 | 242.222 |
| Area metropol. | 989.347 | 1.380.165 | 1.802.723 | 1.843.993 | 1.731.039 |

Fonte: Nostra elaborazione.

Tabella 1.2: Variazioni per cento della popolazione residente nell'area metropolitana torinese.

| | 1951-61 | 1961-71 | 1971-81 | 1981-91 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| Torino | 42,61 | 13,85 | -4,35 | -13,84 |
| I Cintura | 44,26 | 94,62 | 10,77 | 6,34 |
| II Cintura | 12,50 | 50,65 | 23,39 | 4,44 |
| Area metropol. | 39,50 | 30,62 | 2,29 | -6,13 |

Fonte: Nostra elaborazione.

Il calo del comune di Torino inizia negli anni '70 (più precisamente, il valore massimo raggiunto dalla popolazione torinese è relativo al 1974). Negli anni '80, la perdita di popolazione del comune torinese avviene a ritmi più accelerati rispetto al periodo precedente; in questo periodo anche le due cinture rallentano nettamente la loro espansione demografica, in modo tale che essa non è più sufficiente a compensare il calo del capoluogo. Per effetto di queste variazioni di popolazione nelle diverse parti che compongono l'area metropolitana torinese, i pesi percentuali che ciascuna parte ha sul totale della popolazione si modificano come indicato nella successiva tabella 1.3.

Tabella 1.3: Pesì percentuali della popolazione di Torino e delle sue due cinture sul totale dell'area metropolitana, 1951-1991.

| | 1951 | 1961 | 1971 | 1981 | 1991 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Torino | 72,70 | 74,33 | 64,79 | 60,58 | 55,60 |
| I Cintura | 16,09 | 16,63 | 24,79 | 26,84 | 30,40 |
| II Cintura | 11,21 | 9,04 | 10,43 | 12,56 | 14,00 |
| Area metropol. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Nostra elaborazione.

Come si può ricavare dal confronto tra i censimenti successivi alla seconda guerra mondiale, il peso relativo del capoluogo torinese assume il suo valore massimo nel 1961, quando esso concentra poco meno dei 3/4 della popolazione totale dell'area metropolitana. Nel giro di 30 anni, il peso di Torino decresce di circa 20 punti percentuali, per effetto prima dell'imponente crescita delle cinture e poi dello stesso calo del capoluogo. Per contro, nello stesso periodo, la prima cintura cresce di quasi 15 punti percentuali,

giungendo a concentrare il 30 per cento della popolazione totale, mentre una crescita più contenuta si osserva per il peso della seconda cintura.

Negli anni più recenti, si è manifestata una tendenza al sostanziale proseguimento di questi *trend*: nella prima metà degli anni '90, il Comune di Torino ha continuato a perdere popolazione ad un ritmo oscillante, tra il 1991 e il 1995, attorno ai 10.000 abitanti all'anno. Solo nei due anni più recenti questo ritmo si è alquanto rallentato (in particolare, nel 1996, il capoluogo ha perduto solo 3.494 abitanti): ciò è dovuto soprattutto ad un saldo migratorio che, a differenza degli anni precedenti, si è presentato quasi in pareggio (nel '96, la differenza tra emigrati ed immigrati è di circa 900 persone). In leggera flessione è anche la prima cintura, mentre continua a crescere la seconda.

In ogni caso, la composizione dell'area metropolitana al 1995 e le variazioni 1991-1995 possono essere definite nel modo seguente (*tab. 1.4*)

Tabella 1.4: Variazioni demografiche 1991-1995.

| | 1995 | Variazioni 1991-1995 (per cento) | peso per cento |
|----------------|---------|-------------------------------------|----------------|
| Torino | 923106 | -4.1 | 54 |
| I Cintura | 523445 | -0,5 | 31 |
| II Cintura | 258967 | +6,9 | 15 |
| Area metropol. | 1705518 | -1,5 | 100 |

Fonte: Nostra elaborazione

Occorre aggiungere che la perdita di popolazione del capoluogo nell'intervallo 1981-1991 (pari al 13,8 per cento) ha valori superiori a quello registrato negli altri comuni centrali delle aree metropolitane italiane (ad eccezione di Milano); se si considera invece la perdita di occupati, occorre constatare che essa è la più elevata tra quella dei comuni metropolitani. A ciò si aggiunga che la perdita occupazionale di Torino è solo parzialmente compensata dalla crescita degli addetti nell'*hinterland*: in realtà, una relativa crescita di addetti può essere osservata solo in quella che potremmo considerare una "terza cintura" e che comprende un insieme di 56 comuni contermini all'area metropolitana (si veda la tabella 1.5).

Tabella 1.5: Addetti totali per cintura al 1981 e al 1991 v. a. Incrementi e decrementi in v. a e in percentuale.

| | 1981 | 1991 | Variaz. V. A. | Variaz. per cento |
|--------------|---------|---------|---------------|-------------------|
| TORINO | 475.225 | 425.174 | -50.051 | -10,53 |
| I CINTURA | 201.067 | 203.135 | 2.068 | 1,03 |
| II CINTURA | 88.866 | 88.807 | -59 | -0. 07 |
| III CINTURA | 28.936 | 31.994 | 3.058 | 10,57 |
| TOTALE A. M. | 794.094 | 749.110 | -44.984 | -5,66 |
| RESTO PROV. | 115.958 | 117.238 | 1.280 | 1,10 |
| TOTALE PROV. | 910.052 | 866.348 | -43.704 | -4,80 |

Fonte: Nostra elaborazione

Peraltro, anche dal punto di vista della popolazione residente, questa terza cintura è quella che, nel decennio considerato, fa registrare l'incremento più elevato in termini relativi (più 7 per cento), raggiungendo una popolazione di oltre 134.000 abitanti.

Questo fa pensare che i confini "effettivi" dell'area metropolitana, negli anni '90, siano divenuti in realtà più ampi di quelli indicati dalla definizione degli anni '70 e che sia pertanto in atto un processo di redistribuzione della popolazione dell'area di Torino su un territorio che va oltre quello delle tradizionali cinture industriali. Non solo: con ogni probabilità dobbiamo ritenere che tali confini si vadano ulteriormente ampliando anche in direzione di zone relativamente periferiche della provincia di Torino, o esterne ad essa. Da questo punto di vista è essenziale il ruolo del sistema viario e dei trasporti: ad esempio, l'apertura dell'autostrada della Valle di Susa ha favorito un incremento demografico particolarmente vivace nei comuni posti lungo di essa; l'arretramento del casello dell'autostrada Torino-Milano oltre Chivasso ha reso più appetibili in termini residenziali comuni posti tra la provincia di Torino e quella di Vercelli; analogamente, stanno entrando nell'orbita metropolitana comuni posti lungo la direttrice Torino-Asti.

Quali sono i motivi che spingono una parte della popolazione torinese a lasciare il comune centrale e a rilocalizzarsi all'esterno?

Una recente indagine, svolta per conto dell'Ufficio di Statistica del Comune di Torino attraverso interviste telefoniche ad un campione di soggetti trasferitisi da Torino verso comuni della cintura nel periodo 1989-1996, consente di dare alcune risposte, sia pure soggette ad ulteriori verifiche.

Considerando congiuntamente tutte le diverse motivazioni indicate dai rispondenti (era infatti possibile indicare un primo ed un secondo motivo del trasferimento), si rileva ancora come, nel complesso, un 73 per cento degli intervistati attribuisca lo spostamento della propria famiglia da Torino verso la cintura essenzialmente a motivi legati all'alloggio. Sono particolarmente consistenti, a questo proposito, le motivazioni legate ad aspetti di tipo economico, ovvero al costo eccessivo degli alloggi sul mercato immobiliare torinese in rapporto alla loro dimensione.

Tra gli altri motivi principali che hanno condotto alla decisione di lasciare Torino, vanno segnalati quelli legati a fattori espulsivi dal capoluogo a causa di degrado ambientale; il 36 per cento, in particolare, sottolinea aspetti di degrado dell'ambiente fisico e naturale della città di origine, mentre un 4 per cento circa fa riferimento a problemi sociali di insicurezza, pericolo, degrado (riferendosi, in questo caso, a fenomeni quali microcriminalità o forti concentrazioni di immigrati).

Viceversa, appena un 9 per cento ha lasciato Torino per motivi legati al lavoro (o allo studio) di qualcuno tra i membri componenti il nucleo familiare. In genere, si tratta di casi in cui il nucleo familiare si è trasferito per rendere meno disagiata ad un familiare il raggiungimento del posto di lavoro; non, invece, di un trasferimento legato all'intrapresa di una nuova attività lavorativa (*tab. 1.6*).

Tabella 1.6: Due motivi più importanti per cui la famiglia si è trasferita da Torino

| | 1 ^a risposta per cento | 2 ^a risposta per cento | TOT risposte per cento |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| Lavoro (o studio) di qualsiasi membro | 8.2 | 1.0 | 9.2 |
| Avvicinamento ad altri familiari, parenti, amici, ecc. | 13.7 | 2.7 | 16.4 |
| Modificazione nucleo, aumento o diminuzione membri | 1.7 | 0.4 | 2.1 |
| Necessità di formare un nuovo nucleo familiare | 1.0 | 0.2 | 1.2 |
| Alloggio torinese inadeguato per dimensioni o condizioni abitative | 20.7 | 2.7 | 23.4 |
| Decisione di acquistare l'alloggio | 16.0 | 4.8 | 20.8 |
| Alloggio torinese troppo caro | 10.5 | 5.9 | 16.4 |
| Alloggio assegnato nel comune di destinazione | 4.6 | 1.7 | 6.3 |
| Sfratto dall'alloggio torinese | 4.4 | 0.6 | 5.0 |
| Alloggio ereditato nel comune di destinazione | 0.2 | 0.0 | 0.2 |
| Traffico elevato, affollamento, rumore, ecc. | 5.9 | 10.5 | 16.4 |
| Spazi verdi carenti | 4.2 | 6.7 | 10.9 |
| Ambiente fisico degradato, inquinamento, sporcizia, ecc. | 4.6 | 4.2 | 8.8 |
| Insicurezza, pericoli, degrado sociale | 1.9 | 1.0 | 2.9 |
| Servizi e strutture carenti | 0.2 | 0.4 | 0.6 |
| Altro | 2.5 | 0.6 | 3.1 |
| TOTALE | 100 | 43.4 | 143.4 |
| 1a risposta: Casi validi 516; Missing 0 | | | |
| 2a risposta: Casi validi 216; Missing 294 (pari al 57 per cento degli intervistati) | | | |

Fonte: Ufficio Statistica del Comune di Torino. Nostra elaborazione.

Se quelli ora indicati sono i principali motivi della decisione di andare a vivere al di fuori del comune di Torino, non si può però affermare che questa popolazione debba oggi essere considerata effettivamente non-torinese. Infatti, interrogati sulla frequenza e sulle ragioni di frequentazione di Torino da parte loro nel corso della settimana precedente all'intervista, solo il 2 per cento dichiara di non essersi mai recato a Torino, per alcun motivo. Invece, più della metà degli intervistati (53,4 per cento) risulta frequentare la città per ragioni legate al lavoro o allo studio. Tra questi, il 40 per cento circa si reca a Torino almeno 3 volte alla settimana. Una quota all'incirca equivalente di popolazione neo-emigrata (in parte sovrapposta alla prima), d'altra parte, si reca a Torino almeno una volta alla settimana per ragioni legate al consumo e al *loisir*: per fare acquisti oppure per frequentare ristoranti, bar, ecc.. In sostanza, dunque, una quota molto ampia di persone che si sono trasferite fuori Torino mantengono stretti rapporti con la città in quanto pendolari o "consumatori metropolitani" (*city users*). Per quanto riguarda le zone di Torino maggiormente frequentate da questi soggetti, vi è in primo luogo il centro cittadino (43,6 per cento), ma sono molti anche coloro che si recano nelle parti di città più vicine al comune di attuale residenza, o in quelle ove si risiedeva in precedenza. Ovviamente, questo tipo di rapporto con la città (non residenziale, ma non per questo poco rilevante) è reso possibile dallo sviluppo del sistema delle comunicazioni e dei trasporti, anche se l'uso dell'automobile ha un ruolo di gran lunga dominante rispetto a quello dei mezzi pubblici.

In conclusione, se si pone il problema della effettiva dimensione della città, occorre riconoscere che il comune di Torino rappresenta ormai solo una parte dell'agglomerazione metropolitana; una parte che, negli ultimi 25 anni ha subito un continuo restringimento, anche se è ipotizzabile che, nei prossimi anni, questo calo possa fortemente rallentare o

addirittura fermarsi. Tuttavia, il comune centrale dell'area metropolitana, anche se con una popolazione di abitanti meno numerosa che in passato, rimane il luogo di riferimento anche di "popolazioni" diverse da quella dei residenti. Infatti, chi lavora a Torino, abitando nelle cinture esterne o anche in un raggio più ampio, oppure chi frequenta la città per i suoi servizi o per fruire delle opportunità del tempo libero non può essere considerato unicamente come un visitatore estraneo: questi soggetti spendono una parte rilevante del loro tempo nella città, contribuiscono alla sua attività economica e alla sua vita quotidiana e, pertanto, debbono essere considerate influenti anche per quanto concerne le scelte strategiche da cui dipenderà lo sviluppo futuro.

2 Caratteri della struttura sociale

Quali sono le caratteristiche dominanti della struttura sociale di Torino? Quali aspetti la contraddistinguono dalle altre grandi città italiane?

Un semplice confronto tra Torino e gli altri comuni metropolitani del nostro Paese, basato su indicatori di fonte censuaria al 1991, mostra che due fattori essenziali riguardano la composizione socio-professionale e i livelli di istruzione.

A riguardo del primo fattore si può considerare, con riferimento alle diverse città metropolitane, la ripartizione della popolazione attiva in condizione professionale secondo la posizione nella professione. Da questo esame emerge immediatamente che, nel confronto, Torino si distingue soprattutto per la bassa percentuale di imprenditori e liberi professionisti e per l'elevata quota di "altri lavoratori dipendenti" (vale a dire, di operai e di dipendenti in posizione subordinata). Infatti, la percentuale degli imprenditori e liberi professionisti (6,5 per cento) si dimostra la più bassa e, in particolare, molto più ridotta di quella di Milano (11,6 per cento). Né si può pensare che il dato si modifichi prendendo in considerazione un ambito territoriale più vasto di quello del solo comune: sull'intera provincia la corrispondente percentuale (5,7) è ancora la meno elevata tra le province sedi di aree metropolitane. Viceversa, la quota degli "altri lavoratori dipendenti" (39,5 per cento) è molto alta; essa supera quella di Milano di quasi 13 punti percentuali. Ma il dato risulta molto più significativo se si distinguono tali lavoratori nei due settori dell'industria e del terziario. In tal modo appare chiaro che la presenza di operai dell'industria nel comune di Torino è di gran lunga eccedente quello di ogni altra città: il peso di questo gruppo è pari al 21,4 per cento dell'intera popolazione attiva in condizione professionale, mentre nella città che si pone al secondo posto per questa presenza (Venezia) tale peso è del 14 per cento, e a Milano è solo l'8,8 per cento. Considerando i territori provinciali, la quote relative tendono ad avvicinarsi un po', ma la provincia di Torino, con un 26,6 per cento resta la più "operaia" tra le province metropolitane.

Nonostante quanto ora appena osservato, vi è da notare che a Torino, nel decennio 1981-1991 si è registrato, comunque, un aumento di imprenditori e liberi professionisti (oltre 8.000 soggetti nel solo territorio comunale e oltre 36.000 in quello provinciale). In termini relativi, tuttavia, questo incremento presenta valori più bassi tra quelli delle città metropolitane e delle relative province.

Per quanto concerne la distribuzione della popolazione in base ai livelli di istruzione, risulta particolarmente significativo il fatto che a Torino sia presente - alla data dell'ultimo censimento - una quota di laureati (pari al 6 per cento della popolazione residente con età superiore a 6 anni) e di diplomati (21,9 per cento) inferiore a quella di quasi tutte le altre

grandi città del Centro-Nord e anche di alcune città del Sud (per fare un raffronto, Milano ha una quota di laureati del 9,3 per cento e di diplomati del 27,7 per cento, mentre i corrispondenti valori per Bologna sono 9,6 e 24,2 per cento e per Roma 8,5 e 28,3 per cento).

Questa carenza di popolazione ad elevato livello d'istruzione costituisce, da un lato, un indicatore della persistente eredità del recente passato fordista e, dall'altro lato, un *handicap* nel processo di transizione postindustriale. Nella fase fordista, infatti, il ruolo dominante della grande industria sul mercato del lavoro urbano aveva come effetto quello di determinare una moderata offerta di posti di lavoro ad elevata competenza (in larga parte in campo tecnico-ingegneristico o in quello dell'amministrazione industriale) e una prevalente offerta di mansioni a livello di qualificazione medio-basso. Per contro, le mansioni tipiche delle aree urbane ad economia postindustriale (nel campo della finanza, del *marketing*, della cultura, delle comunicazioni, ecc.) richiedono non solo una forte presenza di soggetti ad elevata qualificazione, ma anche una maggiore diversificazione della qualificazione stessa. In questo senso, dunque, la scarsa presenza di popolazione ad elevato livello di istruzione evidenzia una carenza del "*milieu* metropolitano" della Torino attuale e, anche in prospettiva, rischia di indebolire la sua capacità di attrarre attività economiche altamente specializzate. Queste ultime, infatti, non solo richiedono qualificazioni differenziate e specializzate, ma ricercano anche un clima culturale cosmopolita, che per lo più si associa proprio con la forte concentrazione di popolazione ad elevata scolarizzazione.

Ad ogni modo, tornando all'analisi dei dati, i confronti intercensuari 1981-1991 mettono in luce come anche a Torino (al pari delle altre città italiane) si sia verificato un consistente incremento del numero di laureati e di diplomati (circa il 30 per cento per entrambi i titoli di studio). Ciò nonostante, permane una situazione di svantaggio comparativo nei confronti di molte città italiane, che riguarda non solo la città stessa, ma anche l'intera provincia (confrontata, ovviamente, con quelle in cui si collocano le principali aree metropolitane). A ciò si aggiunge, ancora, la percentuale leggermente più elevata di analfabeti a Torino: in questo caso, però, il dato non deve essere enfatizzato, dato che gli analfabeti rappresentano una quota del tutto marginale della popolazione (1 per cento).

3 L'articolazione sociale di Torino

Un carattere essenziale, che influisce fortemente sulla qualità dell'ambiente sociale di ogni città, è dato dalla distribuzione dei gruppi sociali sul territorio urbano; in particolare è rilevante il fatto che esista (o non esista) una netta separazione tra segmenti di popolazione con diversi connotati socioeconomici e socioculturali.

Già in passato, i lavori condotti sull'area torinese avevano consentito di evidenziare la presenza di una strutturazione alquanto netta dello spazio sociale. Tali lavori avevano messo in luce, in particolare, la presenza negli anni '70 di una distinzione netta, da un lato, tra l'area centrale e collinare, a forte presenza di gruppi ad elevato status, e il complesso delle periferie, a forte connotazione operaia. Più recentemente, due studi, svolti nell'ambito dell'Ires (1995, 1997), hanno permesso di tracciare un quadro sintetico di tale struttura, così come essa si presenta agli inizi degli anni '90.

Prendendo in considerazione, per il momento, il solo comune di Torino, distinto nelle 10 circoscrizioni, si può affermare che esso presenta un'articolazione interna basata non tanto

sul dualismo tra quartieri "borghesi" ed "operai", quanto, piuttosto, su tre ambiti sociali (anche se, ovviamente, tale articolazione deve essere intesa come una schematizzazione di una realtà più complessa).

1. Un primo ambito corrisponde - come in precedenza - ad un'area caratterizzata da una maggiore concentrazione dei ceti medio-elevati (dirigenti, imprenditori, liberi professionisti): essa comprende le circoscrizioni 1 e 8 (dunque, il centro storico, la Crocetta, la collina), anche se, come vedremo tra poco, queste stesse aree sono oggi investite, in alcuni settori, anche dall'impatto delle nuove ondate migratorie.

2. Un secondo ambito corrisponde ad un'area a più forte presenza operaia: essa comprende quasi per intero i quartieri a Nord della Dora e l'estrema periferia Sud (in particolare, le circoscrizioni 5, 6, 10 e, in modo meno netto, la 7). E' questo l'ambito in cui è evidente, dunque, la concentrazione di quei lavoratori dipendenti legati alla grande industria che, come si è detto, rappresentano ancora all'inizio degli anni '90 un tratto distintivo della struttura sociale di Torino.

3. Un terzo ambito, infine, corrisponde ad un'area a forte concentrazione di impiegati, anche se pure in questa zona si mantiene elevata la presenza operaia. Essa occupa le aree semicentrali e la periferia Sud (ad eccezione del quartiere Mirafiori Sud) ed Ovest (l'area comprende le circoscrizioni 2, 3, 4, 9). Si tratta dunque di un'area che, nella sua parte più interna, è adiacente al centro e appare investita da processi di riqualificazione; in parte si colloca in una periferia con caratteri urbanistici e residenziali complessivamente più positivi di quelli delle restanti aree periferiche. Questa caratterizzazione sociale dei quartieri torinesi, osservata in base al censimento del 1991, può essere verificata in modo più analitico prendendo in esame la tabella 3. 1.

Tabella 3.1 - Attivi in condizione professionale 1991 secondo la posizione nella professione (per cento) nelle circoscrizioni

| | <i>Imprendit.</i> | <i>Liberi Professionisti</i> | <i>Lavorat. Proprio o Coadiuv.</i> | <i>Dirigenti</i> | <i>Direttivi</i> | <i>Impiegati e intermedi</i> | <i>Operai e altri dipend.</i> |
|--------|-------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 1 | 4,93 | 8,65 | 15,58 | 6,40 | 9,22 | 28,50 | 26,71 |
| 2 | 2,35 | 3,97 | 13,47 | 2,68 | 7,90 | 39,52 | 30,13 |
| 3 | 2,86 | 3,81 | 15,63 | 2,68 | 6,52 | 35,47 | 33,03 |
| 4 | 3,06 | 4,57 | 16,03 | 2,89 | 6,14 | 34,65 | 32,66 |
| 5 | 1,64 | 1,41 | 14,58 | 0,67 | 2,95 | 30,06 | 48,69 |
| 6 | 1,72 | 1,50 | 15,24 | 0,73 | 2,88 | 27,89 | 50,04 |
| 7 | 2,78 | 3,40 | 17,82 | 2,24 | 4,43 | 29,27 | 40,05 |
| 8 | 5,27 | 8,38 | 16,49 | 6,11 | 8,04 | 30,87 | 24,85 |
| 9 | 2,23 | 2,58 | 14,13 | 2,13 | 6,54 | 36,70 | 35,70 |
| 10 | 1,19 | 1,23 | 12,21 | 0,73 | 3,29 | 30,56 | 50,77 |
| Torino | 2,73 | 3,79 | 15,19 | 2,59 | 5,75 | 32,65 | 37,31 |

Fonte: Nostra elaborazione

Si notino in particolare, da un lato, la concentrazione relativamente molto elevata dei ceti più agiati in due sole circoscrizioni (ma, di fatto, solo in alcuni settori del centro storico, della crocetta, dell'area collinare) e, dall'altro lato, le elevatissime concentrazioni operaie nei quartieri periferici a Nord e a Sud della città, con valori ancora fundamentalmente analoghi (nel 1991) a quelli del periodo fordista.

Questo tipo di articolazione dello spazio sociale può essere considerato relativamente statico o in via di trasformazione? E, in particolare, è visibile anche a Torino quel processo

di aumento delle divisioni residenziali tra i diversi gruppi sociali che, come sappiamo dalla letteratura sociologica e geografica, sta investendo molte grandi città americane ma - sia pure in forme meno nette - anche europee?

A proposito della prima domanda già si è detto che l'articolazione sociale di Torino appare già evidente nella sua fase fordista, anche se sono presenti i segni di una tendenza alla complessificazione degli schemi di quel periodo.

A riguardo della seconda questione, occorre dire innanzitutto che i lavori sin qui svolti non sono in grado di dare risposte definitive. Tuttavia, dalle analisi svolte dall'Ires (1996) a riguardo della "compatibilità residenziale" dei gruppi socioprofessionali (analisi che si servono del calcolo dell'"indice di dissimilarità residenziale"), si può ricavare che, nel complesso, tra i due ultimi censimenti aumentano le "distanze", in termini di localizzazione residenziale, tra i ceti elevati (dirigenti, liberi professionisti, imprenditori) e gli operai, e anche quelle tra i ceti intermedi (impiegati, lavoratori in proprio) e gli stessi operai.

Pertanto, questi ultimi, mentre, da un lato, vedono diminuire il proprio peso percentuale nella città, dall'altro lato vedono aumentare - sia pure in misura relativamente contenuta - il proprio grado di segregazione nei confronti degli altri gruppi socioprofessionali.

Se, dall'analisi dell'articolazione interna alla città di Torino, si passa ora a quella relativa all'intera area metropolitana, ci si può rendere conto del fatto che lo schema socio-spaziale prima descritto non si esaurisce nei confini del comune capoluogo, ma, per così dire, si inserisce in uno schema di più ampie dimensioni. All'interno di questa area, infatti, si potrebbero individuare sommariamente le seguenti partizioni (da intendersi, peraltro, non come "aree sociali" statiche, ma come elementi generatori di differenze, in continua evoluzione).

a. Un asse ideale, caratterizzato da una maggiore presenza dei ceti medio-alti si estende ad Est e ad ovest di Torino a partire dai quartieri centrali della città.

In direzione Est, tale asse attraversa la zona collinare di Torino ed i comuni della collina torinese, per giungere sino al Chierese. Esso continua poi a protendersi, in modo più "sfumato", verso Nord-Est, comprendendo comuni collinari lungo la direttrice di Casale Monferrato e verso l'astigiano.

In direzione Ovest, l'asse prosegue, al di là della prima cintura, nei comuni della collina rivolese e si prolunga (anche in questo caso in modo più "sfumato") lungo due direttrici: nella Val Sangone e, più a Nord, in un'area pedemontana tra le valli di Susa e di Lanzo. Nel suo complesso, l'asse Est-Ovest comprende molti comuni interessati, negli anni Ottanta, da una dinamica demografica nettamente positiva.

b. Un asse ideale Nord-Sud (o, più esattamente, Nordest-sudovest) comprende i quartieri urbani e i comuni della prima e seconda cintura che hanno rappresentato le linee portanti della fase dello sviluppo industriale fordista (ovvero nel periodo compreso tra gli anni '50 e la metà degli anni '70). Si tratta, in particolare, a Sud-Est della direttrice Mirafiori-Orbassano-Rivalta e, a Nord-Est, della direttrice Barriera di Milano-Settimo-Chivasso. Questi ambiti metropolitani sono tuttora caratterizzati da un forte peso della popolazione operaia e, più in generale, degli occupati nell'industria. A differenza del precedente, tuttavia, questo tipo di spazio è complessivamente in via di restringimento; alcune parti di esso (ad esempio, quelli comprendenti Moncalieri e Chivasso) attraversano una fase di diminuzione o di ristagno demografico.

c. All'intersezione tra questi due assi si colloca, idealmente, un'area che comprende la parte semiperiferica e periferica di Torino, ad ovest e Sud-Ovest dei quartieri centrali. Questa

parte di città è caratterizzata da una più intensa presenza di ceti impiegatizi; inoltre, nei quartieri più vicini al centro, essa presenta un tasso di invecchiamento della popolazione particolarmente elevato.

Oltre i confini di Torino, sempre in direzione Ovest, si collocano alcuni comuni di grandi dimensioni (come Grugliasco e, soprattutto, Rivoli e Collegno) che, pur presentando tuttora, almeno in parte, caratteristiche proprie della periferia industriale (dunque, analoghe a quelle presenti nei comuni dell'asse Nord-Sud), sono stati recentemente investiti da importanti processi di trasformazione che ne hanno accresciuto la componente impiegatizia. Questa parte della conurbazione, dunque, si sta oggi configurando come una sorta di prolungamento dei quartieri torinesi che confinano con essa.

d. Nella parte esterna dell'area metropolitana, alcune zone, poste a Sud e Sud-Est di Torino (e comprendenti, oltre a centri minori, anche comuni di media dimensione, come Carmagnola, Carignano e Poirino), posseggono una specifica fisionomia socioeconomica. Dal punto di vista sociale, questa zona funge da cerniera con le parti adiacenti della provincia di Cuneo, in quanto al suo interno sono presenti taluni caratteri (quali, ad esempio, la più elevata presenza di occupati nell'agricoltura e di lavoratori autonomi) che caratterizzano in modo spiccato il Cuneese.

Alfredo MELA, DINSE Politecnico di Torino

I PROCESSI MIGRATORI

Sintesi

Come ogni altra città, Torino sta modificando la propria dimensione demografica.

Negli anni '90 è proseguito il declino iniziato nel decennio precedente. Oltre al saldo naturale negativo, questo declino è determinato anche da un saldo migratorio negativo, determinato unicamente dall'interscambio con gli altri comuni piemontesi, e in particolare con l'area metropolitana nella sua accezione allargata alla terza cintura. Moderatamente negativo è il saldo con il resto dell'Italia, mentre positivo è quello con l'estero, anche se la presenza di cittadini stranieri a Torino è di gran lunga inferiore a quella di Milano. Il flusso di stranieri (anche se i dati ufficiali rappresentano solo una parte del fenomeno) è composto prevalentemente da una popolazione proveniente dal Sud del mondo, in particolare dal Marocco e poi da Cina, Nigeria e Perù, mentre è molto minore l'incidenza degli albanesi.

Si può inoltre rilevare come la composizione per sessi sia molto differente da gruppo nazionale a gruppo nazionale. Molto alta la percentuale maschile per la popolazione proveniente dall'Africa, mentre la componente femminile è prevalente tra gli immigrati del Perù e delle Filippine. Solo alcuni paesi hanno un rapporto equilibrato (Francia, Romania, Cina, ex-Jugoslavia).

Dal punto di vista della distribuzione spaziale, i cittadini stranieri seguono alcune tendenze già note, che si sono verificate durante l'immigrazione degli anni '60. Tale distribuzione è influenzata dalle caratteristiche del mercato dell'abitazione, in quanto vengono cercate le soluzioni che presentano costi di locazione più bassi. Ciò porta ad una forte concentrazione in alcune aree della città (le circoscrizioni 1 e 7), ma particolarmente in alcune subaree. Tale concentrazione (anche 40 stranieri residenti in un indirizzo) costituisce un elemento di rischio. La tendenza alla concentrazione od alla diffusione è comunque anche legata alla provenienza. Se, infatti, nel centro della città si concentrano persone provenienti dal Marocco e dalla Cina, all'estrema periferia settentrionale si possono trovare i cittadini dell'ex-Jugoslavia, mentre le persone di nazionalità peruviana e filippina sono distribuite nelle zone benestanti della città, essendo legati a mansioni di servizi alle famiglie.

In periferia si assiste ad una presenza sempre più forte e che vede un maggiore equilibrio tra i sessi per tutte le provenienze. Ciò è legato al raggiungimento di una maggiore stabilità che si concretizza nel ricongiungimento familiare. Si apre quindi in modo significativo il problema della residenza per quei cittadini che, dopo la fase di prima accoglienza (con forte dipendenza da servizi di supporto sanitario e d'orientamento) e quella di relativa indipendenza, raggiungono una maggiore stabilità e un inserimento nella vita sociale ed economica, momento che coincide con la ricerca di un alloggio normale.

Dal punto di vista lavorativo, gli immigrati s'inseriscono in una serie di nicchie settoriali e territoriali che non hanno un carattere unicamente metropolitano. La quota d'avviamenti al lavoro più elevata si registra nel settore industriale, anche se risulta consistente quella in agricoltura, in particolare nelle zone verso l'Astigiano. La quasi totalità degli stranieri svolge attività a bassa qualificazione.

1 Il ruolo della mobilità nella trasformazione della città

Come ogni altra città, Torino sta modificando la propria dimensione demografica e la distribuzione interna della propria popolazione per influenza di fattori legati, da un lato, al movimento naturale e, dall'altro lato, alla mobilità residenziale, vale a dire ai trasferimenti di residenza sia esterni (da e per Torino) che interni (tra una zona e l'altra del comune).

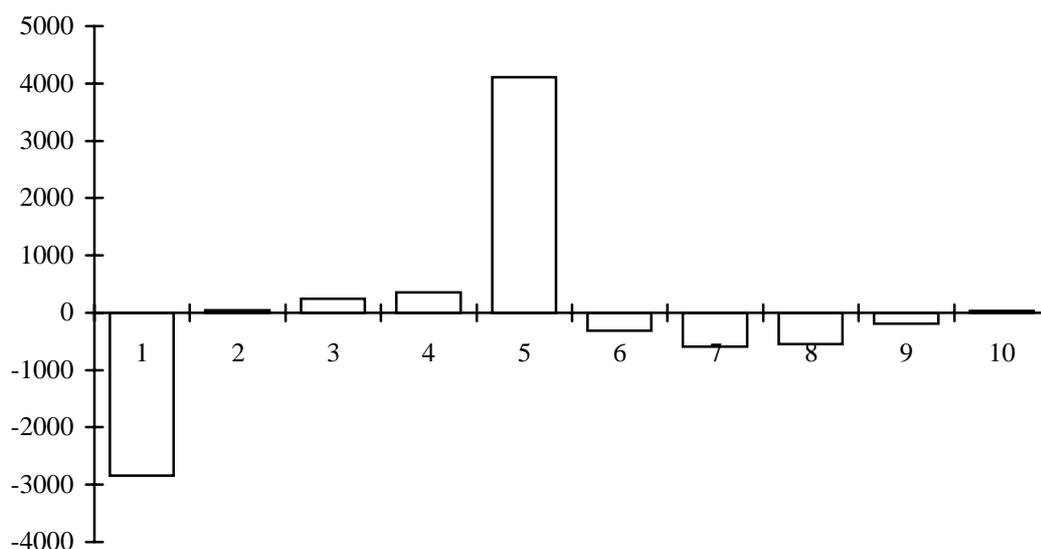
Prima di concentrare l'attenzione sui trasferimenti residenziali, può essere utile, innanzitutto, fornire il quadro delle trasformazioni demografiche complessive (dovute, dunque, tanto al movimento migratorio, quanto a quello naturale) delle circoscrizioni nel periodo 1991-1995, ricavandolo dalle fonti anagrafiche (tab. 1.1).

Tabella 1.1: Popolazione residente e variazioni per circoscrizione 1991-1995.

| | 1991 | 1995 | variazioni v. a. | variazioni 1991-1995 (per cento) |
|--------|---------|---------|------------------|--|
| 1 | 88.992 | 82.164 | -6.828 | -7,7 |
| 2 | 117.628 | 110.035 | -7.593 | -6,5 |
| 3 | 137.707 | 129.742 | -7.965 | -5,8 |
| 4 | 102.798 | 97.901 | -4.897 | -4,8 |
| 5 | 128.942 | 126.346 | -2.595 | -2,0 |
| 6 | 113.206 | 106.450 | -6.756 | -6,0 |
| 7 | 95.968 | 89.659 | -6.309 | -6,6 |
| 8 | 63.268 | 58.954 | -4.314 | -6,8 |
| 9 | 84.071 | 79.230 | -4.841 | -5,8 |
| 10 | 45.112 | 42.589 | -2.523 | -5,6 |
| 0* | 1.147 | 25 | | |
| | | | | |
| TORINO | 979.839 | 923.095 | -56.744 | -5,8 |

* non determinata *Fonte: Nostra elaborazione*

Da questi dati, risulta evidente che nella prima metà degli anni '90 è proseguito il declino demografico della circoscrizione centrale, la cui perdita di popolazione è significativamente superiore a quella della media cittadina, mentre un andamento solo leggermente meno negativo lo si osserva nelle circoscrizioni comprendenti aree semicentrali e, in particolare, nella 8. Per contro, fa spicco la perdita più contenuta di popolazione nella circoscrizione 4 e, soprattutto, nella 5. Consideriamo ora soltanto la mobilità residenziale e soffermiamoci prima di tutto su quella interna a Torino, e più precisamente sui saldi del movimento migratorio (immigrati/emigrati) tra le circoscrizioni torinesi nel periodo 1992-1995. Esso è illustrato nella figura. 1.2.

Figura 1.2: Saldi in entrata e in uscita nelle circoscrizioni torinesi, 1992-95.

Fonte: Nostra elaborazione

Come si può constatare, la redistribuzione della popolazione torinese per effetto della mobilità interna fa registrare, in particolare, una perdita netta di abitanti da parte del centro, cui fa riscontro una crescita di popolazione nella periferia Nord, in particolare nella circoscrizione 5.

Ad ogni modo, dal complesso delle analisi svolte con riferimento alla prima metà degli anni '90, sappiamo che a Torino (come in altre città italiane) è dominante la tendenza ad una mobilità di corto raggio, che, per la maggior parte dei casi, si esaurisce nell'ambito della stessa circoscrizione di provenienza; o, al massimo, si dirige o produce effetti di interscambio con quartieri contigui.

Passiamo ora a considerare la mobilità esterna al comune di Torino, vale a dire gli interscambi che esso stabilisce, nella prima metà degli anni '90, con le aree esterne ad esso. In particolare, presentiamo qui alcune elaborazioni relative ai processi migratori da e per Torino nel periodo 1991-1995, desumendoli dalle fonti anagrafiche del comune di Torino.

Come si può osservare (tab. 1.3), nel periodo in questione, il capoluogo piemontese ha acquisito una popolazione di poco superiore ai 94.000 nuovi residenti, ma ha visto allontanarsi oltre 130.000 abitanti, con un saldo negativo che eccede di poco le 36.000 unità.

Tabella 1.3: Movimento migratorio da e per Torino 1991-1995

| | <i>Immigrati a Torino (v. a)</i> | <i>Immigrati a Torino (per cento)</i> | <i>Emigrati da Torino (v. a)</i> | <i>Emigrati da Torino (per cento)</i> | <i>Saldi</i> |
|----------------------|--|---|--|---|----------------|
| resto area metropol. | 33.661 | 35,74 | 65.118 | 49,95 | -31.457 |
| resto Piemonte | 15.186 | 16,13 | 26.365 | 20,22 | -11.179 |
| resto Italia | 33.632 | 35,72 | 34.906 | 26,77 | -1.274 |
| estero | 10.435 | 11,08 | 3.472 | 2,66 | 6.963 |
| non determinato | 1.247 | 1,32 | 517 | 0,40 | 730 |
| TOTALI | 94.161 | 100,0 | 130378 | 100,0 | -36.217 |

Fonte: Nostra elaborazione

E' interessante notare che il saldo negativo di Torino è dovuto unicamente all'interscambio con gli altri comuni piemontesi e, in particolare, con quelli appartenenti all'area metropolitana (qui intesa secondo una definizione larga che comprende, oltre ai 53 comuni usualmente considerati, anche altri 56 comuni contermini). Solo moderatamente negativo l'interscambio con il resto dell'Italia (in realtà, la perdita di popolazione nei confronti delle regioni del centro-Nord è quasi interamente compensata dall'acquisto di abitanti dalle regioni meridionali); positivo quello con l'estero.

Se si fa riferimento agli interscambi migratori delle circoscrizioni torinesi, si può osservare che tutte e 10 hanno un saldo negativo nell'interscambio con i comuni esterni dell'area metropolitana; tali saldi hanno valori assoluti più moderati per le circoscrizioni 1 e 8 (vale a dire per quelle che hanno più elevate quote di ceti medio-alti e più basse quote di popolazione operaia); viceversa, i valori assoluti negativi più consistenti sono fatti registrare dalle circoscrizioni della periferia Nord e ovest. In definitiva, dunque, mentre la zona centrale perde popolazione nei confronti della periferia di Torino, quest'ultima a sua volta cede residenti ai comuni esterni: si attua in tal modo un movimento diffusivo che ha per effetto - come si è già visto - un costante allargamento dei confini dell'area metropolitana.

2 Le nuove ondate migratorie: la loro dimensione

Nel quadro ora sommariamente tracciato si inserisce un particolare fenomeno di mobilità, che ha attratto fortemente l'attenzione dell'opinione pubblica e degli attori istituzionali in questi anni: quello che si esprime con l'ingresso nell'area metropolitana torinese (al pari di molte altre aree urbane e non urbane del nostro Paese) di una popolazione di origine straniera e, in particolare, di

popolazione proveniente dal Sud del mondo o, comunque, da aree in via di riorganizzazione sociale ed economica.

Dal punto di vista quantitativo, possiamo osservare che in tutto il Piemonte erano presenti, alla fine del 1997, 81.806 stranieri (con un aumento pari a un 13 per cento rispetto all'anno precedente). Il numero degli stranieri presenti a Torino il 30 ottobre 1997 risultava essere 25.782. Secondo i dati dell'*Osservatorio sull'immigrazione extracomunitaria*, tuttavia, vi sarebbero, nella sola città di Torino, circa altri 5.000 immigrati stranieri irregolari, che cioè non risultano ad alcuno tra i soggetti istituzionali preposti alla loro registrazione: anagrafe, questura, Usl, ecc.. Tale stima non è tuttavia unanimente condivisa e vi è chi ritiene che il numero effettivo degli irregolari sia più alto.

Al di là delle difficoltà nel quantificare con precisione il dato numerico complessivo, è indubbio comunque che, durante gli anni '90, Torino e il Piemonte abbiano conosciuto una crescita costante e consistente di residenzialità straniera. Come si nota nella tabella 2.1 (in cui, si badi bene, sono evidenziati i flussi di immigrati per ogni anno, e non gli *stock* di residenti), gli anni in cui si sono registrati i flussi di stranieri in arrivo più consistenti coincidono con le due grandi regolarizzazioni, verificatesi nel 1990/91 (per effetto della cosiddetta legge Martelli) e nel 1996 (sanatoria introdotta dal decreto Dini).

Tabella 2.1: Immigrati extracomunitari a Torino, per anno di immigrazione e per genere (valori assoluti)-

| Anno | maschi | Femmine | Totale |
|------|--------|---------|--------|
| 1986 | 83 | 54 | 137 |
| 1987 | 798 | 215 | 1.013 |
| 1988 | 315 | 126 | 441 |
| 1989 | 255 | 133 | 388 |
| 1990 | 2161 | 589 | 2.750 |
| 1991 | 903 | 366 | 1.269 |
| 1992 | 528 | 314 | 842 |
| 1993 | 712 | 480 | 1.192 |
| 1994 | 575 | 603 | 1.178 |
| 1995 | 539 | 562 | 1.101 |
| 1996 | 3383 | 2229 | 5.612 |

Fonte: Nostra elaborazione

L'importanza dei momenti in cui si collocano le successive sanatorie (1990 e 1996) deve essere valutata in duplice senso: esse non solo hanno fatto salire immediatamente il numero degli immigrati nell'anno in questione (di fatto, regolarizzando per lo più la posizione di persone già presenti irregolarmente in città), ma hanno avuto un effetto di induzione di ulteriori effetti negli anni successivi, favorendo la richiesta di ricongiungimenti familiari. Un indizio di questo fenomeno lo si ritrova nel fatto che, a distanza di qualche anno dalla prima sanatoria, si siano avuti flussi di immigrati con una maggiore presenza femminile; in particolare, negli anni 1994 e 1995 il numero delle donne supera per la prima volta quello degli uomini.

Per quanto riguarda la provenienza degli stranieri secondo grandi aree geografiche, la situazione (al 30-10-1997) risulta essere quella riprodotta nella seguente tabella 2.2.

Tabella 2.2: Stranieri residenti a Torino raggruppati per sesso e grandi aree geografiche.

| Aree | maschi | femmine | totale | per cento |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Unione Europea | 1.012 | 1.367 | 2.379 | 9,2 |
| Altri Paesi europei | 2.092 | 1.654 | 3.746 | 14,5 |
| ex URSS | 50 | 123 | 173 | 0,7 |
| Asia | 1.890 | 1.731 | 3.621 | 14,0 |
| Africa | 8.787 | 3.979 | 12.763 | 49,5 |
| America | 1.046 | 2.035 | 3.081 | 12,0 |
| Oceania | 4 | 7 | 11 | 0,06 |
| apolidi-citt. ignota | 8 | 0 | 8 | 0,04 |
| Totale | 14.889 | 10.893 | 25.782 | 100 |

Fonte: Osservatorio statistico provinciale sugli stranieri, 1997. Nostra elaborazione.

Una disaggregazione ulteriore in base alle provenienze nazionali può essere evidenziata nella seguente tabella, in cui è riportata la consistenza numerica dei primi 12 gruppi nazionali presenti a Torino ed è evidenziata l'incidenza della presenza femminile in ciascun gruppo (tab. 2.3).

Tabella 2.3: Presenze di cittadini stranieri residenti a Torino per nazionalità e sesso.

| Paesi | maschi | femmine | totale | femmine/tot. | per cento su totale stranieri |
|---------------|--------|---------|--------|--------------|-------------------------------|
| Marocco | 5322 | 1651 | 6973 | 23,7 | 27,0 |
| Perù' | 472 | 1104 | 1576 | 70,1 | 6,1 |
| Cina Pop. | 733 | 619 | 1352 | 45,8 | 5,2 |
| Romania | 687 | 473 | 1160 | 40,8 | 4,5 |
| Filippine | 413 | 720 | 1133 | 63,5 | 4,4 |
| Egitto | 734 | 218 | 952 | 22,9 | 3,7 |
| Nigeria | 237 | 635 | 872 | 72,8 | 3,4 |
| Somalia | 303 | 543 | 846 | 64,2 | 3,3 |
| Albania | 552 | 284 | 836 | 34,0 | 3,2 |
| ex Jugoslavia | 438 | 387 | 825 | 47,0 | 3,2 |
| Senegal | 736 | 57 | 793 | 7,2 | 3,1 |
| Francia | 329 | 440 | 769 | 57,2 | 3,0 |

Fonte: Osservatorio statistico provinciale sugli stranieri, 1997. Nostra elaborazione.

Da questi dati si può evidenziare innanzitutto il forte peso che la popolazione di origine marocchina esercita a scala torinese sul totale della popolazione straniera. Si rileva, inoltre, come, nei diversi gruppi nazionali, sia fortemente differenziato il rapporto numerico tra popolazione maschile e popolazione femminile. Solo la popolazione proveniente da un numero limitato di paesi (Francia, Romania, ex-Jugoslavia, Cina popolare) presenta un rapporto relativamente equilibrato tra uomini e donne, mentre in molti altri gruppi nazionali si registra un forte squilibrio a vantaggio della popolazione maschile (Marocco, Egitto, Albania e, soprattutto, Senegal) o di quella femminile (Perù, Filippine, Nigeria, Somalia).

Il quadro torinese dell'immigrazione risulta comunque un po' diverso da quello registrabile a livello nazionale, quanto a composizione etnica. In particolare, si rileva a Torino una presenza decisamente più consistente soprattutto di Marocchini (a livello nazionale sono solo il 10,8 per cento al 31-12 1996), e poi di Cinesi, Nigeriani, Peruviani, mentre è molto minore rispetto alle medie nazionali l'incidenza degli Albanesi (a livello nazionale rappresentano il secondo gruppo, con il 5,8 per cento).

Se si limita il confronto ai comuni capoluogo del Piemonte e della Lombardia, si può notare come a Torino l'incidenza del fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria sia decisamente inferiore rispetto a quella di Milano, non solo in termini assoluti, ma anche in termini percentuali (gli extracomunitari sono circa il 2,8 per cento della popolazione totale a Torino, il 4,3 per cento a Milano). Diversa anche è la composizione dei residenti stranieri in base alla loro provenienza nazionale: a Milano, infatti, l'incidenza in percentuale degli stranieri provenienti dall'Unione Europea è più che doppia rispetto a quella di Torino (18,8 per cento) mentre, tra gli extracomunitari, il gruppo più numeroso è quello degli Egiziani, seguiti dai Cinesi.

3 La distribuzione degli immigrati nella città

Per quanto riguarda il territorio torinese, la collocazione di immigrati e di famiglie straniere tende a seguire alcune tendenze già note. Da un lato, infatti, la tendenza ad un relativo raggruppamento dei gruppi immigrati evidenzia la presenza di catene migratorie e di meccanismi di sostegno dei nuovi immigrati da parte di connazionali già presenti a Torino. Dall'altro lato, tale distribuzione è influenzata dalle caratteristiche del mercato dell'abitazione, in quanto i neo-immigrati tendono a stabilirsi, almeno nei primi tempi, laddove i costi delle locazioni sono più bassi, con ciò riproducendo - almeno per alcuni aspetti - meccanismi già verificatisi in occasione dell'ondata migratoria dal Mezzogiorno a Torino nei decenni '50 e '60.

La distribuzione degli immigrati sul territorio cittadino torinese è tale da interessare tutte e dieci le circoscrizioni torinesi sia pure in misura differenziata (tab. 3.1).

Tabella 3.1: Presenza straniera nelle circoscrizioni torinesi

| <i>Circoscrizioni</i> | <i>n. stranieri (v. a) (31.10.1997)</i> | <i>per cento della pop. straniera della circoscrizione sul totale stranieri a Torino</i> | <i>per cento della pop. della circoscrizione sul totale della pop. di Torino (1996)</i> |
|-----------------------|---|--|---|
| 1 | 4.404 | 17,1 | 8,9 |
| 2 | 1.213 | 4,7 | 11,9 |
| 3 | 2.838 | 11,0 | 14,1 |
| 4 | 2.497 | 9,7 | 10,6 |
| 5 | 1.852 | 7,1 | 13,7 |
| 6 | 3.029 | 12,0 | 11,5 |
| 7 | 4.292 | 16,6 | 9,7 |
| 8 | 3.360 | 13,0 | 6,4 |
| 9 | 1.793 | 6,9 | 8,6 |
| 10 | 501 | 1,9 | 4,6 |
| Torino | 25.782 | 100 | 100 |

Fonte: Nostra elaborazione

Da questa tabella risulta evidente che, in alcune parti del territorio comunale, gli stranieri risultano presenti in proporzioni alquanto elevate (in particolare, ciò avviene nelle circoscrizioni 1, 7, 8), mentre in altre essi appaiono decisamente meno concentrati (in particolare nelle 2, 5, 10).

In ogni caso, il valore massimo del rapporto tra popolazione straniera e popolazione residente lo si ha nella prima circoscrizione con un valore del 4,2 per cento, seguita dalla 7 (2,9 per cento).

In realtà, anche con riferimento alle circoscrizioni a maggiore presenza di stranieri, non è tanto la presenza in termini assoluti di immigrati sul territorio a gravare particolarmente su queste zone, quanto piuttosto la loro concentrazione in alcune subaree. Infatti, si determina una concentrazione particolarmente elevata di indirizzi con più di 10 stranieri residenti (ma, a volte, anche con più di 20, 30 o 40) proprio nelle zone più frequentemente citate come aree problematiche per la presenza

extracomunitaria, vale a dire quelle di Porta Palazzo e di San Salvario. Un'elevata concentrazione di stranieri ad uno stesso indirizzo è notoriamente un indicatore pericoloso, associandosi infatti in genere a situazioni "a rischio", benché tali situazioni residenziali debbano essere intese come potenzialmente rischiose e non deterministicamente associate immediatamente ad un'immagine di invivibilità (cfr. Reginato, 1997, p. 33). Dunque, a rendere queste aree della città "zone calde" non è tanto la presenza in termini assoluti di stranieri, quanto soprattutto la loro concentrazione in un'area ristretta (spesso di pochi isolati, addirittura di pochi edifici), oltre che la loro maggiore visibilità sociale, legata anche alla concentrazione di cui sopra, oltre che alle modalità delle attività svolta dagli appartenenti a talune etnie (ad esempio: attività che si svolgano prevalentemente per strada, piuttosto che in un negozio, o ancora in un'abitazione).

Inoltre, se si analizza il rapporto tra stranieri extracomunitari e residenti complessivi nelle diverse zone di Torino, si può notare come - solo nel breve periodo compreso tra il 1993 e il 1996 - si sia assistito ad un progressivo aumento nelle tendenze segregative degli immigrati extracomunitari, soprattutto, appunto, nelle zone già citate come più "calde".

Come si nota nelle due carte successive, la prima riferita alla situazione al 1993, la seconda al 1996, l'incidenza di extracomunitari sul totale dei residenti si è andata particolarmente accentuando nelle zone contrassegnate dai numeri (di codice postale) 25 (in San Salvario), 22, 44, 24, 52 (area Porta Palazzo, Borgo Dora), oltre che 23 e 24 (nel centro storico).

E' altresì interessante rilevare come la tendenza alla concentrazione o alla dispersione territoriale degli immigrati extracomunitari sia fortemente legate all'etnia di appartenenza.

Limitandosi qui a considerare solo alcune tra le etnie più presenti in termini assoluti a Torino, si può infatti notare come nel caso dei Marocchini vi sia una particolare concentrazione di persone nell'area di Porta Palazzo e zone limitrofe. Analoga tendenza residenziale si riscontra anche all'interno della comunità cinese - sebbene con valori assoluti più bassi rispetto ai Marocchini -, con un'area centrale "forte", nuovamente a Porta Palazzo, e una certa diffusione nelle aree limitrofe. Completamente diversa risulta invece la distribuzione residenziale dei cittadini dell'ex-Jugoslavia, i quali presentano indici di concentrazione fortissima in aree all'estrema periferia settentrionale torinese, principalmente a causa della presenza in queste zone di alcuni tra i più importanti campi nomadi torinesi.

Interessante, infine, la distribuzione sul territorio cittadino delle persone di nazionalità filippina e peruviana. Si tratta di due comunità di immigrati accomunate da un'elevata presenza femminile e dallo svolgere mansioni di servizi alla famiglia. Ma, mentre le Filippine svolgono soprattutto servizi domestici - spesso risiedendo presso l'abitazione stessa della famiglia datrice di lavoro -, nel caso delle Peruviane la mansione prevalente è quella di assistenza e servizi a domiciliari, soprattutto a persone anziane. La distribuzione residenziale delle persone originarie di Filippine e Perù risente evidentemente di queste differenti condizioni professionali: nel caso delle Filippine, infatti, la concentrazione è massima nelle zone benestanti della collina torinese e nelle contigue zone del centro e del quartiere San Salvario. Nel caso delle Peruviane, invece, si registra un caso di distribuzione sul territorio cittadino: le peruviane e i peruviani si disperdono, cioè, in modo sostanzialmente omogeneo all'interno di Torino.

Anche se, sinora, il problema dell'immigrazione è stato sempre presentato dai *mass media* in chiave strettamente torinese, nel periodo più recente la presenza straniera si è andata diffondendo anche nel resto dell'area metropolitana,

Per quanto riguarda i 23 comuni della prima cintura torinese, in base alle elaborazioni dell'Osservatorio sull'immigrazione extracomunitaria in Torino e provincia (1997) si è assistito negli ultimi anni ad una rapida crescita di residenti extracomunitari: una crescita del 249 per cento, soltanto tra gli anni 1995 e 1996, corrispondente, in termini assoluti, ad un passaggio da 893 a

3.114 residenti. Dati ancora successivi (al 31.10.1997) mostrano una tendenza ulteriore alla crescita del fenomeno, soprattutto in alcuni dei comuni di maggiori dimensioni (come Moncalieri). Per quanto riguarda l'origine etnica degli extracomunitari residenti nella prima cintura, si può osservare che, anche in quest'area, i Marocchini rappresentano il gruppo più consistente (26 per cento del totale). Viceversa, fa spicco una presenza maggiore che a Torino di soggetti provenienti dall'Europa dell'Est (Albanesi e Rumeni).

E' interessante rilevare come oltre la metà degli stranieri residenti nella cintura torinese sia costituito da donne, a differenza di quanto avviene in Torino città. Questa presenza femminile decisamente più consistente nei comuni della cintura indica che la scelta di stabilirsi fuori città si inserisce in un processo di più avanzata stabilizzazione e integrazione degli immigrati nel territorio locale. Sono, cioè, soprattutto i nuclei familiari, le famiglie "ricongiunte", che optano per la cintura torinese, con comportamenti e strategie residenziali, tra l'altro, non molto dissimili da quelle riscontrabili in questi anni presso i nuclei familiari torinesi-italiani dello stesso tipo (per numerosità, età dei membri, ecc.).

In particolare, tra gli immigrati, chi sceglie di andare a vivere fuori Torino ha, almeno in parte, superato i problemi residenziali più immediati: nei comuni limitrofi non si abita in strutture di prima accoglienza, ne', per lo più, in abitazioni sovraffollate, bensì in alloggi "normali", oltre che sostenibili economicamente.

Al di là della prima cintura è più difficile ricostruire un quadro completo della presenza extracomunitaria: in ogni caso, tra i comuni di maggiori dimensioni, tale presenza appare relativamente più consistente a Carmagnola, piuttosto che a Chivasso o Ciriè.

4 Il problema della residenza degli immigrati

Le esigenze abitative degli stranieri appaiono diversificate in funzione di molte variabili e, in particolare, del loro progetto migratorio, della composizione delle famiglie e del grado di "consolidamento" della loro presenza in città. Il cambiamento delle esigenze relative alla residenza può essere analizzato parlando di tre fasi temporali, che seguono l'arrivo dello straniero in città.

Nella fase 1, l'esigenza primaria è quella di trovare un'accoglienza immediata, anche provvisoria: a ciò possono sopperire centri di prima accoglienza, ben localizzati e in grado di offrire vitto, supporto sanitario e orientamento. Nella seconda fase, inizia da parte dell'immigrato una soluzione abitativa più stabile, indipendente da un supporto di carattere continuativo, anche se di carattere precario.

Nella fase 3, dopo aver trovato qualche occupazione e dopo un eventuale ricongiungimento familiare, nasce l'esigenza di trovare un alloggio "normale", magari fuori città.

In questa fase, esiste per gli immigrati regolari, oltre alla possibilità di un ricorso al mercato delle abitazioni, anche quella di partecipare ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erps). Nel bando generale per l'assegnazione di alloggi di Erps del 23.10.1995, in effetti, le domande valide (ovvero corrispondenti ai requisiti di legge) presentate da cittadini extracomunitari erano, secondo i dati resi noti dai competenti uffici della città di Torino, 1.870, pari al 17,1 per cento delle domande complessivamente presentate. Ciascuna domanda si riferisce ad una famiglia; il numero complessivo dei soggetti in condizioni di partecipare a tale bando era 3.756, pari al 26,6 per cento degli extracomunitari residenti in quel momento a Torino. La composizione dei nuclei familiari richiedenti è alquanto difforme da quella degli Italiani: i *single* hanno un'incidenza molto più alta di quella che si ha sul totale dei richiedenti e il numero medio dei componenti il nucleo familiare è più basso: ciò è dovuto, ovviamente, alla bassa proporzione di soggetti che, all'epoca, erano riusciti a formarsi un nucleo familiare o a ricongiungersi con quello di origine. Il grado di "consolidamento" della presenza di questi soggetti è confermato dal fatto che oltre il 67 per cento degli stranieri che partecipano al bando risiede a Torino da oltre 5 anni e oltre il 70 per cento svolge un'attività lavorativa quale dipendente. Peraltro, i redditi medi percepiti dai

richiedenti extracomunitari appaiono significativamente più bassi di quelli, pur non elevati, percepiti in media dai richiedenti.

Tra le condizioni di bisogno espresse dagli extracomunitari nelle loro domande, oltre a quelle connesse al reddito, emergono quelle dovute al sovraffollamento dell'alloggio attualmente abitato (oltre il 27 per cento denuncia la presenza di oltre 3 persone a vano abitabile) e a condizioni abitative "improprie" (soffitte prive di servizi, locali concessi a titolo precario da enti di assistenza, dormitori, ecc.). Se si tiene conto del fatto che coloro che partecipano al bando rappresentano, sotto alcuni profili, una quota relativamente meno "esclusa" dai circuiti integrativi della città, questi dati rappresentano un indicatore significativo della gravità della condizione abitativa degli extracomunitari.

Sotto il profilo della composizione etnica, vi è da segnalare l'altissima percentuale, tra i richiedenti, di Marocchini (circa il 66 per cento) e, più in generale, di africani (circa il 93 per cento). Infine, è significativo il fatto che circa i 2/3 degli extracomunitari partecipanti al bando provengano dai quartieri Centro, Aurora-Rossini, San Salvario, Barriera di Milano.

5 Gli immigrati e il lavoro

Alcune ulteriori considerazioni possono essere dedicate al tema del lavoro delle popolazioni immigrate. La fonte di informazione principale, in questo caso, è quella dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro e riguarda i dati sul collocamento degli stranieri (ovviamente, ci si riferisce solo a quelli regolari) a scala regionale e provinciale.

Secondo tale fonte, nel 1997 il numero complessivo degli avviamenti al lavoro di stranieri in Piemonte è di 10.349, di cui 9.112 (pari all'88 per cento circa) maschi e 1.237 (pari al 12 per cento) femmine. Come ci si può attendere, la provincia di Torino è quella che registra il maggior numero di avviamenti: 3.899, vale a dire poco meno del 40 per cento del totale regionale; non si tratta, tuttavia di una concentrazione particolarmente elevata se si pensa che il numero degli avviamenti nella provincia di Cuneo (di ben minore consistenza demografica) è di 2.575. Ciò sta ad indicare che, come evidenziato dal recente rapporto dell'Ires (1997) sulla situazione del Piemonte, il mercato del lavoro su cui si inseriscono gli stranieri è fatto in modo consistente di una molteplicità di nicchie settoriali e territoriali, e tali nicchie non hanno un carattere unicamente metropolitano. Stando così le cose, solo un'analisi su dati fortemente disaggregati (per ora non disponibile in modo sistematico) potrebbe chiarire la dinamica e la distribuzione della presenza straniera sul lavoro nell'area metropolitana di Torino. Non essendo possibile tale analisi, si può, comunque, prendere in considerazione alcuni dati aggregati. Essi ci evidenziano come, analogamente a quanto avviene nel resto della regione, la percentuale di stranieri maschi, avviati al lavoro (89 per cento), sia di gran lunga prevalente su quella femminile.

Se si confrontano i dati del 1997 con quelli del 1996, si può vedere che, nell'intervallo annuale considerato, il numero degli avviamenti si è notevolmente incrementato nella provincia di Torino (+ 86,8) e che questo incremento si è verificato in proporzione analoga tanto per la componente maschile che per quella femminile. Questo aumento, peraltro, appare molto più consistente di quello fatto registrare nel complesso della regione Piemonte (+ 56,9).

La quota più alta di avviamenti di stranieri la si registra nel settore industriale, pari a circa il 60 per cento nella provincia di Torino: anche per questa provincia, tuttavia, non è irrilevante il numero degli avviamenti in agricoltura, pari quasi al 15 per cento (in altre province con una forte componente agricola dell'economia locale - come Asti e Cuneo - esso è proporzionalmente molto più elevato).

Per quanto concerne il ruolo professionale svolto, si può osservare che, nel 1996, il 75 per cento circa degli avviamenti ha riguardato lavoratori stranieri con qualifica di operai generici, a conferma del fatto che il mercato offre essenzialmente impieghi a bassa qualificazione.

Utilizzando i dati relativi agli stranieri iscritti alle liste di disoccupazione appare che gli stranieri privi di titoli di studio sono una larghissima maggioranza (il 92 per cento nel 1996) e sono in crescita rispetto al 1994 (quando erano il 75 per cento). Parimenti, gli iscritti dotati di titolo elevato (diploma di scuola media superiore o universitario) appaiono in calo (3 per cento contro 14 per cento). Questi dati, tuttavia, non riflettono necessariamente una situazione reale: chi dichiara di non essere in possesso di alcun titolo può nascondere il suo effettivo livello di istruzione, perché è consapevole delle difficoltà a far riconoscere il titolo ottenuto nel Paese di origine, oppure perché teme di essere escluso dai posti di lavoro dequalificati (che sa essere la grande maggioranza dei posti disponibili). Inoltre, dai dati disponibili sembra sufficientemente chiaro che la correlazione tra titolo di studio ottenuto nel Paese di provenienza e tipo di professione esercitata in provincia di Torino (Comitato G. Rota, 1998): in realtà, anche per i pochi laureati stranieri le professioni più comuni sono quella di operaio generico o di collaboratrice familiare. D'altra parte, la possibilità di reperire un posto di lavoro dipende principalmente da rapporti di fiducia tra datore di lavoro e lavoratore (o eventuali intermediari in funzione di garanti): in questo senso, il riconoscimento di un percorso formativo appare pressoché irrilevante, mentre contano le abilità dimostrate e l'atteggiamento nei confronti del lavoro.

Alfredo MELA, DINSE Politecnico di Torino

ASSOCIAZIONISMO E VOLONTARIATO

Sintesi

La presenza di una realtà associativa ricca e articolata rappresenta uno degli aspetti che maggiormente influiscono sulla qualità dell'ambiente sociale di una società. La società torinese presenta un tessuto associativo particolarmente vivace ed attivo, capace di dar luogo a forme di organizzazione e di affrontare efficacemente i problemi emergenti nella città. Esso è dotato anche di una tradizione consolidata. Una ricerca svolta negli anni '80 dal Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino e dall'Isvor Fiat evidenziava la presenza di oltre 500 realtà associative, con settori di attività che spaziavano dal cinema al teatro, dalla musica all'ecologia, dalla cultura tecnico-scientifica alle arti figurative e così via.

Più recentemente, l'attenzione è stata posta sulle associazioni a carattere socio-assistenziale, nate in seguito all'aumento di una cultura dei servizi alla persona ed alla delega delle istituzioni pubbliche nello svolgimento di tali attività. Queste entità, che basano la loro attività in parte sul lavoro cooperativo e in parte sul volontariato, configurano quello che viene spesso definito il "terzo settore". Si tratta di un insieme estremamente variegato di soggetti collettivi, distinguibili in almeno quattro aree: opere a carattere religioso e filantropico; gruppi, associazioni, cooperative di assistenza territoriale di servizi alla persona, soprattutto in condizioni di forte disagio; associazioni di tutela dei diritti; cooperative sociali e di integrazione lavorativa.

Il settore è quindi assai interessante e articolato e coinvolge una considerevole quota della popolazione; sembra inoltre connotato da una cultura della soluzione concreta dei problemi sociali, piuttosto che da quella della rivendicazione.

1 La realtà associativa

La presenza di una realtà associativa ricca ed articolata rappresenta senza dubbio uno degli aspetti che maggiormente influiscono sulla qualità dell'ambiente sociale di una città, sulla vivacità della sua società civile, sul tono della vita pubblica, sulle modalità di partecipazione al dibattito sui problemi collettivi.

Più volte è stato riconosciuto come la società torinese presenti un tessuto associativo particolarmente vivace ed attivo, capace di dar luogo a forme di organizzazione finalizzate ad affrontare efficacemente problemi emergenti nella città e dotato – per lo meno in alcuni campi - di una tradizione ormai consolidata.

Nel corso degli ultimi 10/15 anni, alcune ricerche hanno consentito di far luce su importanti aspetti del fenomeno associativo. Così, ad esempio, sul finire degli anni '80, nel quadro di un programma condotto in collaborazione tra il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Torino e l'Isvor Fiat, l'attenzione era stata puntata principalmente sull'associazionismo culturale. In quella sede, erano state individuate oltre 500 realtà associative presenti nella città, molte delle quali impegnate in più campi di attività, dal cinema al teatro, dalla musica all'ecologia, dalla cultura tecnico-scientifica alle arti figurative e così via.

Più recentemente, ci si è focalizzati soprattutto sulle associazioni operanti nel settore socio-assistenziale, con particolare riferimento a quelle che si propongono di integrare l'opera delle istituzioni pubbliche o, più spesso, di assolvere a funzioni cui queste ultime non provvedono o provvedono in misura insufficiente, nel campo del sostegno a figure sociali deboli. Ci riferiamo, soprattutto alle associazioni che organizzano interventi basati

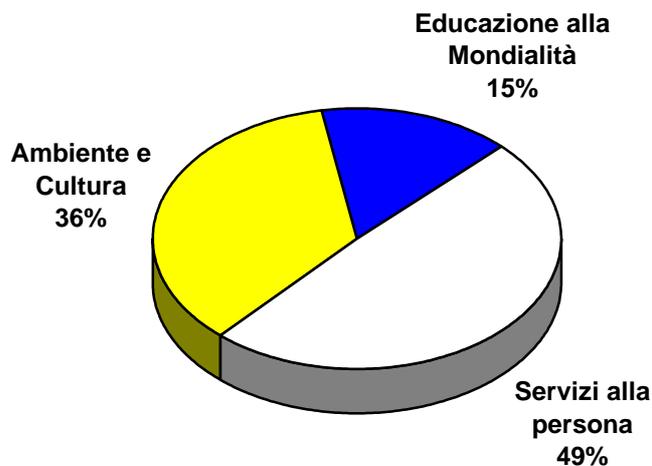
sull'attività volontaria degli iscritti e che, assieme ad altri tipi di operatori sociali, configurano quello che viene comunemente definito il "terzo settore".

Il cosiddetto "terzo settore" appare, in verità, come un insieme estremamente variegato di soggetti collettivi, al cui interno si possono distinguere almeno quattro aree:

- opere di carattere religioso e filantropico (già riconosciute alla fine del secolo scorso come Opere Pie), che hanno caratterizzato l'epoca che precede lo sviluppo del *Welfare State*, esse permangono oggi soprattutto con servizi per anziani e handicappati;
- gruppi e associazioni (ma anche cooperative) di assistenza territoriale, nati in alternativa all'istituzionalizzazione, che hanno conosciuto un vero boom negli anni '80, in conseguenza di una diffusione capillare di una "cultura dei servizi". Si rivolgono a tossicodipendenti, handicappati, minori a rischio, ecc.;
- associazioni di tutela dei diritti, (alcune delle quali "storiche", nate negli anni '50 per la difesa dei ciechi, degli invalidi di guerra, ecc.), che svolgono attività di sostegno diretto, ma anche di rivendicazione e di intermediazione politica;
- cooperative sociali e di integrazione lavorativa: sono la grande novità degli ultimi 10/15 anni (riconosciute dalla legge 381/91); promuovono solidarietà sociale, anche con l'inserimento lavorativo di soggetti socialmente svantaggiati, offrono servizi mirati a fasce di popolazione marginale.

Come evidenziano alcune recenti ricerche condotte a Torino sul Terzo settore, al suo interno esiste una notevole, diffusa e capillare presenza di associazioni, gruppi, organismi di volontariato organizzato. Recentemente, sono stati censiti a Torino circa 450 di tali gruppi. La maggior parte (in maggioranza a matrice religiosa) opera nel settore dei servizi socio-assistenziali, rivolgendosi soprattutto a soggetti poveri, anziani non istituzionalizzati, disoccupati, extracomunitari.

Una quota consistente - e in crescita - di gruppi di volontariato si occupa di ambiente e cultura: settore talvolta un po' dimenticato (il volontario viene spesso associato all'immagine dell'"assistente"), ma non per questo meno rilevante. Si pensi all'importanza, nonché alle potenzialità di sviluppo, delle attività di associazioni di tutela dell'ambiente naturale, del patrimonio culturale e storico, oppure di animazione sportiva, diritti di cittadinanza, ecc.. Per quanto riguarda ancora lo specifico mondo delle cooperative sociali (che erogano servizi per soggetti socialmente svantaggiati, oppure li inseriscono professionalmente), i dati recenti rivelano una crescita costante a livello torinese: in un anno soltanto - dal 1994 al 1995 - il giro d'affari del comparto è cresciuto del 15 per cento, sfiorando i 200 miliardi di fatturato, con un corrispondente aumento di 300 occupati (che ormai, in totale, sono circa 4.000).

Figura 1.1: Associazioni e gruppi del Volontariato torinese

Fonte: Nostra elaborazione su C.Degiacomi, M.R.Gillavod, cit.

Da essa si evidenzia come circa la metà delle associazioni e dei gruppi considerati si occupi della fornitura di servizi alla persona; un forte peso è svolto, comunque, anche dall'associazionismo ambientale e culturale (e dalle forme di volontariato ad esso associate). Infine, un settore di minor peso quantitativo, ma di crescente interesse sociale, si occupa di quella che viene definita la "educazione alla mondialità", un termine che si riferisce a svariate attività per la diffusione di una cultura aperta alle differenze etniche e culturali, caratterizzata da un atteggiamento di accoglienza per i soggetti provenienti da Paesi di ogni parte del mondo.

Un ulteriore approfondimento sulle caratteristiche del volontariato socio-assistenziale a Torino, sui suoi scopi e sulle sue modalità organizzative, lo si può ottenere da una ricerca condotta in collaborazione dall'Università di Torino e dall'Osservatorio socioeconomico dell'Ufficio di Statistica del Comune di Torino. In quella occasione, che risale al 1995, sono stati analizzati 224 gruppi od associazioni, attraverso un questionario e interviste. Una quota consistente di esse (pari al 64 per cento) è risultata essere una diramazione locale o un sottogruppo di associazioni di più ampia scala, siano esse associazioni religiose (come la società San Vincenzo de Paoli, la Caritas, ecc.) o laiche (come L'Associazione Italiana Sclerosi Multipla, l'Associazione contro le malattie mentali, e così via). Solo in piccola parte (circa il 22 per cento) tali gruppi operano in convenzione con enti pubblici (Ussl, Comuni, Provincia), evidenziando molto spesso un atteggiamento volto alla salvaguardia dell'autonomia nel proprio agire. L'ispirazione attuale del gruppo viene definita "religiosa" nel 59 per cento dei casi, "politico-sociale" nel 21,4 per cento, "altruistica" nel 19,6 per cento. Il loro raggio territoriale di intervento appare coincidere con la città di Torino per il 30 per cento circa delle associazioni, con una parte di città (in genere, un ambito di quartiere o parrocchiale per oltre il 42 per cento); con un territorio più vasto (nazionale o internazionale) nel resto dei casi. Inoltre, quasi il 12 per cento delle associazioni dichiara di operare al tempo stesso su più ambiti.

I settori di intervento sono molteplici, in funzione della molteplicità delle figure sociali cui si rivolgono. Si va dalle famiglie povere in difficoltà ai portatori di *handicap*, dagli anziani (in istituto o meno) ai minorenni a rischio, dai tossicodipendenti ai malati, ecc.. Inoltre, oltre il 27 per cento dei gruppi dichiara di avere più settori di attività. Anche la dimensione del gruppo è in qualche misura correlata alla natura polisettoriale o specialistica dell'associazione: nel primo caso, è più frequente trovare associazioni di dimensioni più grande, mentre nel secondo caso il numero è limitato. Ad ogni modo, circa il 24 per cento delle associazioni ha più di 30 iscritti, il 31 per cento da 11 a 30, il 32 per cento da 6 a 10, il 13 per cento da 1 a 5. Si tratta, dunque, di gruppi di ben differente consistenza numerica; per contro esiste un relativo bilanciamento tra associazioni di dimensione piccola, media e grande.

Per quanto concerne le caratteristiche sociali dei volontari, vi è da rilevare una forte presenza di casalinghe (circa il 30 per cento del totale), ma anche di pensionati e, in misura minore, di studenti. Tra chi svolge una professione è consistente la presenza di impiegati ed insegnanti (circa il 29 per cento), ma non è irrilevante neppure quella di liberi professionisti o dirigenti. Piuttosto bassa, invece è la partecipazione ai gruppi di operai, di artigiani e di commercianti. La presenza femminile è superiore a quella maschile, e questo vale in misura maggiore per i gruppi di più ampie dimensioni.

In definitiva, dunque, la realtà del volontariato appare interessante e articolata e coinvolge una quota non trascurabile della popolazione, anche se è radicata in modo differenziato in diversi settori della popolazione (ad esempio, lo è più nel mondo cattolico che in quello laico; più nei ceti impiegatizi che in quello operaio o presso i lavoratori autonomi). Gruppi e associazioni appaiono interessati a salvaguardare la propria autonomia e, talora, manifestano una qualche difficoltà ad interagire con le istituzioni o ad interagire reciprocamente in modo da esercitare una pressione politica più efficace nei campi di propria competenza. D'altro canto, piuttosto che la cultura della "rivendicazione", prevale in queste associazioni una spinta a risolvere con l'impegno personale i problemi sociali dei soggetti di cui si occupano, evidenziando un orientamento a rivolgere la propria attenzione, concretamente, alle persone in difficoltà, piuttosto che alle condizioni politiche, economiche, culturali da cui la difficoltà dipende.

Alfredo MELA, DINSE Politecnico di Torino

CITTÀ E SICUREZZA

Sintesi

Il grado di sicurezza complessiva di una città dipende da molti fattori. Negli ultimi anni, si tende a prestare una crescente attenzione soprattutto ai problemi connessi con l'ordine pubblico e la diffusione della criminalità, e ancor più della microcriminalità. A Torino, si è assistito, nel periodo più recente, ad un aumento dei diversi indicatori di tale fenomeno, quali il numero dei reati, il numero delle persone denunciate e arrestate. Bisogna però notare che l'attività di polizia relativa alla microcriminalità è spesso dovuta alle segnalazioni dei cittadini. Si può quindi ipotizzare che esista quindi anche una maggiore sensibilizzazione della popolazione residenze, ipotesi confermata dal fatto che le zone che emergono in una geografia della criminalità sono quelle quella 'all'attenzione dei mass-media (e dei cittadini che vi risiedono) proprio a riguardo di temi dell'ordine pubblico (Porta Palazzo, S. Salvario).

Bisogna comunque anche segnalare come il tema della sicurezza urbana vada però anche letto in relazioni ad altri indicatori di rischio, come ad esempio quello del traffico, che è legato al pericolo di incidenti stradali costituisce un fattore di insicurezza della vita urbana e un elemento che deprime la qualità degli spazi pubblici.

1 Le molte dimensioni della sicurezza

Il grado di complessiva sicurezza di una città dipende da molti fattori. Negli ultimi anni, si tende a prestare una crescente attenzione soprattutto ai problemi connessi con l'ordine pubblico e la diffusione della criminalità. Anzi, per essere più precisi, si potrebbe affermare, seguendo un'indicazione di Barbagli (1998), che il diffondersi di un senso di insicurezza negli ultimi 20-25 anni, dipende non tanto dall'aumento dei delitti più gravi (come l'omicidio), quanto da quello dei reati di gravità media i quali, tuttavia, appaiono pesare come una minaccia su una parte consistente della popolazione: le rapine di strada, lo spaccio di droga, i furti negli alloggi, gli scippi o i borseggi, le molestie sessuali e così via.

Ad accrescere questa sensazione di allarme contribuisce anche la diffusione di comportamenti che, dal punto di vista legale, sono di gravità ancora minore (come i danneggiamenti di elementi dello spazio pubblico, il disturbo alla quiete pubblica) o, al limite, non sono direttamente perseguibili (la prostituzione), ma che determinano una situazione di degrado e di inospitalità dell'ambiente urbano. Una situazione che, in base all'esperienza comune, tende a determinare una sorta di circolo vizioso nelle parti della città più danneggiate, creando un ambiente favorevole per ulteriori comportamenti minacciosi e molesti, o apertamente criminali, e spingendo alla fuga le parti della popolazione che si sentono più direttamente colpite.

Anche i problemi rappresentati dal traffico, dalla continua presenza di rischi di incidenti stradali nelle strade costituisce un fattore di insicurezza della vita urbana e, in particolare, un elemento che deprime la qualità degli spazi pubblici, rendendoli meno adatti ad offrire un luogo favorevole alla socialità e ad un uso sereno del tempo libero.

2 Sicurezza e criminalità a Torino

Una delle cause fondamentali del sentimento di insicurezza, che riguarda in particolare le popolazioni che vivono nelle città e nelle aree metropolitane, è dato dalla sensazione di una crescita continua delle attività criminali o, comunque illegali e potenzialmente dannose per le persone e per il loro patrimonio. Tale sensazione è giustificata, con riferimento a Torino ed al suo hinterland, dal riscontro di dati oggettivi?

Come è noto, la costruzione di indicatori diretti dell'intensità delle attività criminali non è agevole: i dati di cui disponiamo, infatti, dipendono prevalentemente da fonti che riguardano l'attività delle

istituzioni preposte al mantenimento dell'ordine e alla repressione dei reati (in particolare, dalle forze di polizia e dall'attività giudiziaria). Dunque, i dati si riferiscono soprattutto ai delitti denunciati, agli interventi delle forze di polizia o alle condanne pronunziate dalla magistratura. Essi, dunque, sono al tempo stesso indicatori dell'effettiva presenza di fattori di illegalità e di insicurezza, di efficienza delle istituzioni, di fiducia da parte dei cittadini nelle istituzioni stesse (dal momento che, in gran parte, gli interventi della polizia o della magistratura dipendono da segnalazioni o da denunce operate dai cittadini).

Dando per scontati questi limiti, è comunque utile riportare alcune informazioni a tale riguardo. Innanzitutto, se si osservano le elaborazioni su dati Istat contenute nella tabella 2.1, si può rilevare che, in effetti, nel 1996 le 11 città italiane con oltre 300.000 abitanti presentano un tasso di criminalità nettamente superiore alla media nazionale. Questi tassi (calcolati in base al numero di delitti denunciati in rapporto alla popolazione totale) variano peraltro in funzione della tipologia di reati; in ogni caso, sulle 11 città prima citate, Torino si colloca al quarto posto per le rapine e per i reati connessi agli stupefacenti (con 13,7 delitti su 10.000 abitanti), al quinto (77 su 10.000) per i furti (che costituiscono, del resto, l'enorme maggioranza dei delitti denunciati) e in posizione ancora più bassa per altri tipi di reato, come, ad esempio, gli omicidi.

Se consideriamo l'andamento nel tempo della criminalità a Torino, possiamo osservare che, nel periodo più recente (e soprattutto nel 1997), si è registrato un incremento di diversi indicatori di tale fenomeno, quali il numero totale dei reati (e, tra questi, dei furti), il numero delle persone denunciate e quello delle persone arrestate.

Tabella 2.1: Andamento 1993-1997 della criminalità a Torino.

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| tot. Reati | 78.369 | 59.333 | 61.481 | 66.659 | 84.759 |
| Furti | 48.964 | 42.302 | 42.589 | 44.519 | 53.668 |
| persone denunciate | 12.761 | 15.204 | 13.438 | 14.532 | 14.715 |
| persone arrestate | 3.976 | 6.266 | 5.170 | 4.146 | 5.995 |

Fonte: Osservatorio sulla sicurezza. Ufficio di statistica del comune di Torino.

Per quanto riguarda i furti, poi, si può segnalare che nel 1997 appaiono in aumento rispetto all'anno precedente soprattutto quelli in appartamento (circa 1.000 casi in più) e i borseggi (oltre 2.200 casi in più).

Oltre ai dati ora riportati, relativi all'attività giudiziaria, può essere interessante prendere in considerazione anche un'altra fonte, vale a dire quella che si riferisce agli interventi effettuati dalla Questura nel 1997 a Torino. Essi includono l'intervento delle forze di polizia, per lo più come risposta a chiamate di ogni tipo da parte dei cittadini. Dunque, è inclusa non solo la segnalazione di reati veri e propri, ma anche di vari fattori di insicurezza e di rischio, quali i litigi per strada o in pubblici negozi, la presenza di persone sospette, il disturbo alla quiete pubblica, e così via. Tali interventi, nel complesso, sono stati oltre 28.000 nel corso dell'anno: può essere interessante notare che alcune delle ragioni più frequenti sono i litigi per strada (quasi 2.500), i furti negli alloggi (oltre 2.000), i litigi in famiglia e la presenza di persone sospette. Tuttavia, queste informazioni sono particolarmente significative soprattutto perché - per una parte consistente degli interventi delle forze di polizia, vale a dire oltre 20.000 - è possibile determinare anche la circoscrizione in cui essi hanno avuto luogo, definendo così, in qualche modo, un indicatore della distribuzione spaziale dell'attività delle forze dell'ordine (si veda la tabella 2.2).

Tabella 2.2: Interventi effettuati dalla questura nel 1997

| Circoscrizioni | numero interventi | per cento | interventi/popolazione residente (per cento) |
|----------------|-------------------|-----------|--|
| 1 | 3468 | 17. 08 | 4,20 |
| 2 | 1741 | 8. 57 | 1,61 |
| 3 | 2262 | 11,14 | 1,76 |
| 4 | 1980 | 9,75 | 2,04 |
| 5 | 2003 | 9,86 | 1,61 |
| 6 | 2060 | 10,14 | 1,95 |
| 7 | 2740 | 13,49 | 3,09 |
| 8 | 2173 | 10,70 | 3,68 |
| 9 | 1315 | 6,48 | 1,67 |
| 10 | 566 | 2,79 | 1,35 |
| Totale | 20308 | 100 | |

Fonte: Osservatorio sulla sicurezza. Ufficio di statistica del comune di Torino

Come si può rilevare, si evidenzia un'attività particolarmente intensa delle forze di polizia nell'area centrale, sia in termini assoluti che in rapporto alla popolazione. Oltre alla prima circoscrizione si evidenziano anche, sotto questo aspetto, le circoscrizioni 7 e 8 e, sia pure a distanza, la 4.

Viceversa, appare meno frequente l'intervento nella circoscrizione 10 e, in secondo luogo, nelle 2, 5 e 9.

Sarebbe, tuttavia, semplicistico concludere dall'osservazione di questi dati, che le circoscrizioni dove l'intervento repressivo è più frequente sono per ciò stesso le più insicure, quelle più esposte a rischi di criminalità. L'attività delle forze dell'ordine, infatti, dipende essenzialmente dalle segnalazioni dei cittadini: dunque, laddove essa si svolge con maggiore continuità, possiamo supporre che esistano maggiori occasioni, da parte della popolazione residente o, comunque, presente ad un dato momento, per avvertire un segnale di allarme (non necessariamente un'attività criminale in senso stretto). Anche in questo caso si tratta, dunque, di un indicatore che, in parte, può risultare davvero correlato alla effettiva presenza di fattori di insicurezza, ma che, per altra parte, può anche indicare una maggiore sensibilità della popolazione di alcuni quartieri ai segnali di rischio e una maggiore disposizione a richiedere l'intervento della polizia. Non a caso, tra le zone che emergono in base a questo indicatore, vi sono, oltre a quelle centrali, anche quelle comprendenti aree come San Salvario e Porta Palazzo: vale a dire, zone che sono state e sono attualmente al centro dell'attenzione *dei mass media* (e degli stessi cittadini che vi risiedono) proprio per quanto riguarda la tematica dell'ordine pubblico e della criminalità.

3 La percezione della sicurezza

Circa quest'ultimo aspetto, si può affermare che la presenza di fattori "oggettivi" di insicurezza e la diffusione di sensazioni negative a tale proposito non vanno necessariamente di pari passo. Che cosa si può dire, ad ogni modo, sulle percezioni dell'insicurezza nell'area di Torino?

Su questo tema, alcune considerazioni che traggono spunto da un'indagine dell'Istat si trovano nella "Relazione annuale sulla situazione economico-sociale e territoriale del Piemonte 1997" e consentono di verificare, con riferimento alla dimensione regionale del Piemonte (e non solo a quella torinese), che la percezione del rischio di criminalità è generalmente piuttosto acuta in questa regione. Infatti, il Piemonte si colloca al quarto posto in Italia (dopo Campania, Lazio e Puglia) per quanto concerne la percentuale di persone che ritengono la zona in cui risiedono esposta al rischio di criminalità (26,4 per cento: una quota di oltre 3 punti superiore alla media nazionale). Inoltre, vi

sono anche altri indici di percezione della insicurezza che evidenziano una sensazione negativa al di là della media nazionale: il Piemonte è al terzo posto per quanto riguarda la quota di persone che hanno l'occasione di vedere altre persone drogarsi; addirittura al primo posto per quanto concerne l'occasione di vedere prostitute. Elevata è anche la posizione nella graduatoria regionale per ciò la sensazione di insicurezza camminando per strada; meno negativa, per contro è la collocazione per la quota di persone che si sentono insicure quando si è soli in casa di sera (decimo posto). Medio-alto è il numero di persone che percepiscono insicurezza al momento di riprendere l'automobile (settimo posto).

Infine, circa il 40 per cento dei piemontesi pensa che il controllo della criminalità della zona di residenza da parte delle forze dell'ordine sia scarso o nullo; la percentuale, che appare elevata in sé, è comunque inferiore alla media nazionale.

Da questi dati sembrerebbe emergere in generale una forte sensibilità dei piemontesi alla tematica dell'insicurezza legata alla microcriminalità; con una certa divaricazione, tuttavia, tra le percezioni relative ai luoghi pubblici (tendenzialmente alquanto negative) e quella relativa allo spazio abitativo (meno preoccupante).

Alfredo MELA, DINSE Politecnico di Torino

CENTRALITA' E PERIFERIE NELL'AREA TORINESE

Sintesi

Negli anni passati è continuata l'attuazione ordinaria dei programmi di edilizia pubblica. Alcuni grandi interventi pubblici e privati (Stadio delle Alpi, Lingotto) sono stati localizzati in zone periferiche senza che però attivassero processi di riqualificazione significativi nell'intorno. Sul piano delle infrastrutture, la ristrutturazione della Torino Ceres, oltre a fornire l'occasione per il progetto della Spina reale ha permesso l'attivazione di due fermate (Madonna di Campagna e Rigola) che hanno per ora (soprattutto Madonna di Campagna) una valenza trasportistica, ma le cui potenzialità dal punto di vista della riqualificazione sono però ancora tutte da sviluppare.

Nel complesso, non si è manifestata nell'agenda politica delle diverse amministrazioni una strategia complessiva chiara per le periferie. La partecipazione della città (1992) alla rete *Quartiers en crise* ha prodotto progetti non finanziati (*Urban*) ma nel cui ambito sono maturate idee, progetti, iniziative che hanno contribuito alla definizione di uno dei Programmi di recupero urbano oggi in fase di avvio (Corso Grosseto-Q37-Q16).

Le trasformazioni previste per Spine 1 (largo Orbassano) e Spina 2 (Politecnico, Palazzo di giustizia) non fanno che confermare e potenziare il ruolo del nucleo centrale del quale costituiscono una estensione. Un nuovo momento di centralità potrebbe prendere corpo sulla Spina 3 e 4 (intorno sostanzialmente a Stazione Dora); l'articolazione delle funzioni e l'ampiezza delle zone di intervento potrebbero scongiurare "l'effetto Lingotto" ma i possibili effetti di diffusione della riqualificazione sulle zone circostanti potranno essere valutati solo quando saranno maggiormente definite le connessioni fisiche e funzionali con i quartieri circostanti, le destinazioni e le priorità negli interventi. L'Amministrazione ha in corso l'elaborazione di una variante che riguarda l'insieme della Spina centrale, sia dal punto di vista delle quantità e destinazioni, sia per quanto riguarda il ruolo di questa parte dell' "asse della Spina"

Specificatamente destinati alla riqualificazione delle periferie pubbliche sono i Programmi di Recupero Urbano (Pru), previsti dalla legge 493/93. All'inizio del 1995 i comuni hanno presentato le loro prime proposte alla Regione che ha provveduto a selezionarle ammettendo a finanziamento tre "progetti pilota" a Torino (rispondenti ai requisiti di integrazione fra interventi di carattere fisico, economico e sociale) e altri programmi "standard" (rispondenti solo ai requisiti richiesti dalla legge nazionale: Caselle, Leini, Grugliasco). I primi interventi potrebbero iniziare entro il 1999. Entro gli ambiti dei Pru possono essere attivate con fondi Docup azioni specifiche dirette alla formazione e consolidamento di attività imprenditoriali nella zona.

Nel dicembre 1997 è stata approvata dal Comune di Torino la istituzione del "*Progetto Speciale Periferie (Psp) - Azioni di sviluppo locale partecipato*", presso l'Assessorato al decentramento e all'integrazione urbana. Il Psp ha da un lato il compito di "accompagnare" la realizzazione dei Pru, e dall'altro di sviluppare in altre situazioni periferiche o marginali "Laboratori" in grado di proporre azioni integrate di riqualificazione fisica e sociale a partire, in particolare, dalle specificità locali. Ad esempio, il Psp ha coinvolto soggetti locali diversi, pubblici e del privato sociale, arrivando a proporre un "Contratto di Quartiere" (una sorta di Pru, esplicitamente orientato al recupero fisico, sociale ed economico dei quartieri pubblici) oggi in attesa di finanziamento. Ma l'azione del Psp, perché non sia a sua volta episodica e frammentaria, presuppone (e propone) necessariamente una idea di città diversa, con la quale dovrebbero confrontarsi le diverse politiche dell'amministrazione. Occorre puntare sulla promozione di uno sviluppo locale integrato basato sulla valorizzazione delle risorse e delle specificità locali; e delineare strategie economiche e territoriali che individuino il ruolo di questi luoghi e indirizzino consistenti investimenti nel campo, ad esempio, delle infrastrutture, dei grandi servizi, dei trasporti.

1 Le nuove centralità

Il Lingotto rappresenta certamente un grande intervento che accentra funzioni rare e di rappresentanza (una delle ultime: le funzioni di comando della Fiat), anche se, date le sue dimensioni, ancora alla continua ricerca di ulteriori funzioni da ospitare (rischiando, fra l'altro di "prosciugare" in qualche modo opportunità e risorse pubbliche private).

Ma se nel suo complesso il Lingotto contribuisce a sviluppare l'importanza del polo torinese nelle relazioni a scala nazionale e internazionale, tali relazioni rischiano di *bypassare* l'ambiente urbano in cui è fisicamente inserito. L'insediamento del Lingotto non sembra avere avuto finora alcun ruolo nell'indurre direttamente effetti di diffusione al contesto della centralità. Costituisce un addensamento di funzioni, un "punto centrale", chiuso in sé stesso, che non crea intorno a sé

un'area riconoscibile nel sistema urbano come "area centrale" capace di innescare processi di riqualificazione allargata.

E' questo un fenomeno in qualche modo implicito nella trasformazione della struttura urbana (un esempio di possibile conflitto, o scarsa integrazione, fra "locale" e "globale"), e che potrà ripetersi con altri progetti che prevedano concentrazioni di attività significative per il sistema urbano nel suo complesso ma insignificanti dal punto di vista degli effetti diretti sul contesto prossimo: rimane il problema di come governare e distribuire le ricadute di tipo economico e sociale (e gli effetti di riqualificazione fisica e funzionale che queste ricadute potrebbero avere) sul sistema urbano complessivo.

La situazione specifica del quartiere in cui il Lingotto è inserito potrebbe modificarsi per effetto di progetti di trasformazione, alcuni già ventilati (che riguarderebbero il rapporto con la stazione Lingotto, con la zona Dogane e Mercati generali, con Italia 61, stranamente poco sondato il rapporto con la zona limitrofa e critica di Piazza Bengasi-Nichelino) che assumano ipotesi riqualificazione allargata e non quella di interventi "al servizio del Lingotto".

Il nuovo Prg sembra delineare una nuova "centralità lineare", lungo il passante ferroviario, sulla quale si concentrano i grandi progetti di trasformazione della Spina centrale. La "centralità lineare" sarebbe sostenuta, oltre che dai collegamenti ferroviari fra le nuove stazioni del passante, dal cosiddetto "asse della Spina", che corre, sopra il tracciato della ferrovia. Questa immagine va forse rivisitata alla luce di una visione più realistica dei progetti in corso ma, anche, in relazione all' "idea di città" che si intende perseguire.

L' "asse della Spina", così come previsto, può configurarsi come asse portante di "centralità lineare" (infrastruttura di sostegno alla diffusione di ulteriori attività, con conseguenti processi di valorizzazione e riqualificazione) solo nella parte centrale della città già ricca di funzioni ed opportunità, là dove assume in qualche modo carattere di *boulevard*, con funzioni di distribuzione nei confronti dei quartieri limitrofi. Nella parte nord, da piazza Statuto, assume sostanzialmente un carattere di collegamento viabilistico ad alta capacità, fra la parte centrale, la stazione Dora (con le funzioni centrali intorno a questa ipotizzate) e le autostrade esterne, perdendo nella parte più periferica del percorso (anche per il suo andamento altimetrico che è evidentemente in relazione a quello del tracciato ferroviario) la capacità di distribuire accessibilità lungo i suoi margini e anche di svolgere quel ruolo di connessione est-oves fra le parti periferiche della città storicamente separate dalla ferrovia. Il rischio è semmai che in questo tratto si trasformi in una ulteriore barriera, assolvendo sostanzialmente alla funzione di convogliare direttamente i flussi di traffico da nord verso i nuovi centri della città su Spina 1 e 2 (con possibili effetti di ulteriore congestionamento delle parti centrali forse non sufficientemente valutati). Il proseguimento dell'asse verso le direttrici di uscita della città a sud e/o verso il Lingotto è incerto e problematico, data la rigidità della maglia stradale esistente e comunque, in questo caso, caricherebbe l'asse della Spina anche della funzione, impropria, di attraversamento nord-sud della città.

Le trasformazioni previste per Spina 1 (largo Orbassano) e Spina 2 (Politecnico, Palazzo di giustizia) non fanno che confermare e potenziare il ruolo del nucleo centrale del quale costituiscono una estensione.

Una nuovo momento di centralità potrebbe prendere corpo sulla Spina 3 e 4 (intorno sostanzialmente a Stazione Dora); l'articolazione delle funzioni e l'ampiezza delle zone di intervento potrebbero scongiurare "l'effetto Lingotto" ma i possibili effetti di diffusione della centralità e di riqualificazione sulle zone periferiche circostanti potranno essere valutate solo quando sarà maggiormente definito il disegno (in particolare le connessioni fisiche e funzionali con i quartieri circostanti), le destinazioni, ma anche le priorità negli interventi.

Occorre comunque ricordare che l'Amministrazione ha in corso l'elaborazione di una variante che

riguarda l'insieme della Spina centrale, sia dal punto di vista delle quantità e destinazioni, sia per quanto riguarda il ruolo di questa parte dell' "asse della Spina" (gli indirizzi programmatici di tale variante sono stati recentemente approvati)

Ma anche nei centri dell'area metropolitana maturano ipotesi di trasformazione. Diversi comuni hanno predisposto progetti tesi al rafforzamento e qualificazione del proprio ruolo.

Ad esempio un tentativo è stato operato dalle amministrazioni locali di Grugliasco e Collegno in ordine all'insediamento di attività universitarie. Insieme ad altri episodi già avviati, (centro universitario S.Luigi di Orbassano) e ad altri avviabili (Venaria) ci sarebbero le premesse per costituire un asse forte (nel settore metropolitano compreso tra le direttrici sud/ovest e nord/ovest) sul piano delle funzioni legate alla ricerca e alla formazione, a patto però che le singole iniziative (alcune delle quali peraltro piuttosto incerte) vengano sostenute da consistenti investimenti, sul piano ad esempio infrastrutturale, di carattere evidentemente sovracomunale.

Nuove centralità potrebbero inoltre maturare a partire da un possibile nuovo ruolo metropolitano della ferrovia (ipotesi da anni sul tappeto e già in qualche modo avviato sulla linea Rivarolo-Chieri), distribuendosi intorno a vecchie e nuove stazioni, ovviamente in un ambito territoriale che può interessare molti comuni della cintura (sia Collegno che Grugliasco hanno elaborato proposte, dall'esito peraltro incerto, in questa direzione).

Tuttavia tali potenzialità rischiano allo stato attuale di esaurirsi tutte all'interno della grande quantità di progetti di trasformazione previsti dal Prg nelle aree della Spina centrale di Torino, intorno alle stazioni del passante ferroviario.

Se da un lato si sviluppa quindi una sorta di concorrenzialità (per certi versi anche positiva dal punto di vista dello stimolo da parte delle amministrazioni locali dei centri minori a inventare, progettare, proporre), per altri versi, in assenza di coordinamento e cooperazione istituzionale (e momenti significativi di pianificazione per lo meno di area metropolitana), l' "eccesso di offerta" di progetti ed interventi di grande rilievo che si delinea all'interno della città di Torino insieme al suo peso politico ed economico tende a far premio su politiche possibili di maggiore diffusione di fattori di centralità appoggiati alle risorse esistenti nel resto dell'area metropolitana.

2 Le periferie

Se si fa riferimento all'insieme dell'area metropolitana il termine "periferia" appare poco significativo.

Anche continuando a definire come "periferie" luoghi distanti dal centro (o dai diversi centri della cintura su cui gravitano) privi di gran parte di quell'insieme di funzioni che li rendono, appunto, dipendenti dalle diverse aree centrali, ciò non significa immaginare un *continuum* periferico che, a partire da Torino, si allarga in maniera indifferenziata (mutando magari caratteristiche in corrispondenza dei centri della cintura).

Come è facilmente intuibile, esistono invece diverse periferie (spesso non distinguibili le une dalle altre attraverso confini netti) dalle caratteristiche fra loro molto diverse, con origini diverse, con ruoli diversi all'interno del sistema urbano complessivo.

Ad esempio: parti del territorio (talvolta quasi interi comuni), prevalentemente residenziali, ancora pesantemente caratterizzate dalla loro origine di "quartieri dormitorio" degli anni '50 e '60; insediamenti residenziali tipologicamente e socialmente omogenei legati ai più recenti processi di suburbanizzazione sostenuti da una domanda di abitazioni a prezzo contenuto e in condizioni ambientali che vengono identificate come l'opposto della città congestionata; conurbazioni "informi" caratterizzate dalla presenza di più funzioni non necessariamente organizzate le une rispetto alle altre (grande distribuzione, altre attività arteriali, piccole attività produttive, residenza, attività agricole più o meno residuali); insediamenti a prevalente di attività produttive; ecc.

(Ovviamente se si assumono altre definizioni –metaforiche– di periferie non tanto legate alla

posizione geografica quanto alla qualità urbana e sociale, identificandole come i luoghi della marginalità sociale e del degrado, troviamo situazioni “periferiche” anche all’interno o a ridosso delle aree centrali sia di Torino che dei comuni della cintura)

Ma in questa sede interessa far riferimento a quelle periferie che, frutto dell’espansione urbana iniziata negli anni 50, ha costituito ai bordi della città di Torino, coinvolgendo anche parti della prima cintura, una consistente fascia edificata prevalentemente destinata ad ospitare residenza operaia.

Anche questa fascia non si presenta tuttavia come omogenea in relazione a fattori diversi. Fra questi, in particolare, l’origine dei diversi insediamenti (periferia pubblica e periferia privata) e la loro localizzazione nei diversi settori urbani.

Le “periferie private”: nate per lo più in assenza di un disegno unitario, attraverso licenze singole (o lottizzazioni che però, a Torino -a differenza di qualche comune della cintura- non prevedevano ancora dotazioni obbligatorie di aree a servizi) presentano spesso un mix funzionale più ricco (presenza di commercio, piccole attività, lotti già precedentemente edificati con attività agricole, attività produttive, ecc.), un mix sociale relativamente più variegato (la natura privata degli interventi consente evidentemente un ricambio maggiore degli abitanti, che può aver spostato nel tempo la situazione socio-economica in direzioni diverse a seconda della localizzazione diventata nel tempo più o meno appetibile, dell’andamento del mercato immobiliare, dello stato di manutenzione degli immobili), un disegno urbano confuso e scarsamente riconoscibile, una scarsa dotazione di aree a servizi e a verde. Complessivamente possono presentare quindi punti di maggiore vivacità ma anche di congestione, simili a quelli che connotano -con un disegno urbano diverso- la prima periferia operaia torinese (che oggi si tende a identificare come “semicentro”)

Le “periferie pubbliche”, che in certi settori urbani connotano buona parte del territorio, per lo più costituite da piccoli o grandi quartieri nati attraverso progetti urbanistici unitari (anche se poi frequentemente modificati nel corso dell’attuazione), presentano un mix funzionale pressochè nullo (residenza più servizi elementari strettamente connessi alla funzione residenziale); la presenza di una composizione sociale (a basso reddito per i quartieri di edilizia sovvenzionata e a medio reddito per quelli ad edilizia convenzionata) sostanzialmente omogenea anche se il passare del tempo ha provocato relative modifiche (miglioramento economico e maggiore integrazione di parte delle famiglie originariamente insediate, modificazione nella composizione delle famiglie, la trasformazione da affittuari a proprietari per avvenuta conclusione del riscatto della proprietà o per adesione ai “piano-vendita”, rotazione all’interno del patrimonio pubblico, partecipazione ai bandi di assegnazione anche di famiglie extracomunitarie, diversificazione dei bandi per l’assegnazione, e, più recentemente, presenza massiccia di disoccupati, lavoratori precari o marginali, aumento delle situazioni di povertà, ecc.).

In quanto quartieri pianificati presentano una buona dotazione di aree a servizi (aree a “standard”, anche se spesso male utilizzate o abbandonate) e di spazi aperti. Presentano un disegno urbano unitario (in alcuni casi anche di pregio) e quindi una certa riconoscibilità anche se lo stato diffuso di degrado degli immobili e degli spazi spesso li connota negativamente.

Va comunque ricordato come i quartieri pubblici possono essere anche molto diversi fra loro (dal punto di vista della localizzazione, della qualità urbana ed architettonica, della composizione sociale) in relazione al tipo di finanziamento che ne ha permesso l’attuazione.

I quartieri di edilizia agevolata e convenzionata che ospitano, in qualità di proprietari, abitanti a reddito medio-basso e medio (con una certa capacità di spesa e quindi di scelta) presentano talvolta qualità maggiori e sono per lo più fortemente distinti da quelli di edilizia sovvenzionata. Solo più recentemente (sia per effetto dell’esaurirsi delle aree 167, sia per l’affacciarsi, alla fine degli anni ‘70, di primi tentativi di integrazione -sostanzialmente fra tipi di finanziamento diversi- nelle politiche di

assegnazione dei finanziamenti Erp) sono stati realizzati, a Torino e nella cintura, quartieri misti (edilizia sovvenzionata, agevolata, privata).

In qualche caso si ha avuto come conseguenza, essendo una parte degli alloggi destinati al mercato, un miglioramento della qualità complessiva dell'insediamento anche se si è registrata una convivenza non sempre facile fra i diversi tipi di abitanti.

In realtà l'insieme di periferie pubbliche e private con le caratteristiche prima descritte non vengono a configurare una corona continua e omogenea, ma presentano (oltre che evidentemente parti anche consistenti di aree destinate ad attività produttive) profonde differenze a seconda dei diversi settori urbani.

Fattori diversi che non è qui il caso di approfondire hanno differenziato storicamente, dal punto di vista della qualità urbana e ambientale complessiva e dei valori immobiliari (elementi fra loro fortemente interrelati e che si condizionano reciprocamente) le diverse parti della città. Ad esempio il settore ovest e parte del settore sud-ovest (S.Rita) hanno tradizionalmente goduto di condizioni privilegiate: le periferie di queste zone presentano condizioni complessive migliori rispetto a quelle degli altri settori urbani, si configurano come "parti di città" funzionalmente articolati e complessi, con luoghi relativamente pregiati. In queste parti periferiche le aree destinate dal Peep ad edilizia residenziale pubblica sono state in larghissima parte utilizzate da operatori privati nell'ambito dell'edilizia agevolata e convenzionata, con la realizzazione di edifici e quartieri sostanzialmente confrontabili, come caratteristiche tipologiche e di qualità (reale o pretesa) con gli insediamenti residenziali privati della zona (ciò non vuol dire che non esistano punti di sofferenza o problemi non risolti, legati ad esempio all'addensamento di certe aree, alla presenza di parti degradate, alla carenza di servizi ed aree verdi).

All'opposto la periferia nord, al di là della Dora, ha presentato storicamente condizioni diverse, meno favorevoli dal punto di vista dei valori fondiari, che hanno favorito l'insediarsi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, insediamenti che a loro volta hanno attirato altra residenza pubblica dello stesso tipo. In particolare la zona più a nord-ovest (Vallette, Lucento, Madonna di Campagna) si connota (oltre che per la presenza massiccia di stabilimenti industriali più o meno dismessi) quasi esclusivamente come un insieme di quartieri di edilizia residenziale pubblica (quasi totalmente sovvenzionata) che dal punto di vista dell'immagine tende ad omologare a sé anche le parti residenziali private esistenti. La parte più verso nord-est (da Barriera di Milano, segnata ancora fortemente dalla presenza dei primi quartieri operai storici, pubblici e privati, fino alla Falchera) presenta ugualmente forti concentrazioni di edilizia sovvenzionata che però si diluisce maggiormente, data l'estensione dell'ambito, all'interno di una vasta periferia privata dalle caratteristiche più variegata.

In situazioni intermedia (fra la periferia nord e quella ovest) si è trovata la periferia sud, dove però, quasi lungo i confini urbani si è venuta a creare un'altra consistente fascia di edilizia sovvenzionata (Mirafiori sud, Strada delle cacce, Via Artom).

La descrizione fatta conferma (o, se si vuole, giustifica) i fenomeni rilevati dall'Ires (nell'ambito, nel 1996, degli studi per i Programmi di recupero urbano) sulla stratificazione sociale nella città:

"a)...la netta suddivisione della città in tre grandi aree: il Centro, la Crocetta e le zone collinari composizione sociale "borghese"; l'area a nord della Dora (in larga parte coincidente con C5 e C6) e l'estrema periferia sud (C10) a dominante operaia; l'area della semiperiferia e della periferia occidentale con forte presenza di impiegati e altri strati intermedi.

b) ... la tendenza ad un incremento della segregazione reciproca dei gruppi socio-professionali, che si esprime soprattutto in una maggiore separazione delle residenze operaie e di quelle medio e alto borghesi".

Più articolata è la situazione dei comuni della prima cintura all'interno dei quali si intrecciano:

- scelte politiche locali che ovviamente variano da comune a comune: i piani regolatori in primo luogo ma anche, ad esempio, la individuazione delle aree destinate a edilizia pubblica; alcuni comuni hanno scelto localizzazioni periferiche (rispetto al proprio centro) che hanno quindi

originato periferie pubbliche anche a ridosso del comune di Torino; altri hanno scelto localizzazioni più articolate e maggiormente inserite nel proprio tessuto cittadino;

- le condizioni del mercato fondiario e immobiliare che hanno regolato l'espansione privata seguendo logiche in qualche modo sovracomunali: in questo senso la differenziazione evidenziata fra i settori urbani della città di Torino tende evidentemente ad estendersi oltre i confini della città per investire i comuni della cintura. L'espansione degli anni '50 e '60 che ha saldato Torino con i comuni della prima cintura ha generato quindi periferie, a cavallo dei confini, con caratteristiche, a seconda del settore urbano, relativamente omogenee. In questo senso ad esempio, tutta la direttrice ovest dell'Area metropolitana presenta caratteristiche relativamente privilegiate rispetto ad altre direttrici (pur presentando al suo interno *enclave* fortemente dequalificate).

Anche in questo senso il problema della rigenerazione e riqualificazione delle periferie, almeno per alcuni situazioni specifiche, non può essere seriamente affrontata esclusivamente all'interno dei confini comunali.

3 Politiche per le periferie e progetti sul tappeto

Negli ultimi dieci anni non sembra essere stata attuata una politica organica per la riqualificazione delle periferie.

Non è ovviamente che le diverse amministrazioni non siano intervenuti nelle zone periferiche: essendo i luoghi in cui si concentra il disagio sociale, diversi settori dell'amministrazione comunale (nel campo soprattutto dei servizi sociali) si sono ovviamente occupati di queste zone con esperienze pilota anche estremamente interessanti ed innovative.

Ma anche sul piano della trasformazione fisica sono stati attuati interventi.

E' continuata ad esempio l'attuazione ordinaria dei programmi Erp, anche con nuovi insediamenti che hanno contribuito ad aggravare i problemi (ad esempio il nuovo consistente insediamento di edilizia residenziale pubblica, sia sovvenzionata che agevolata, E27-E29, ridosso della zona Vallette-Lucento, avviato nella seconda metà degli anni '80).

Alcuni grandi interventi pubblici e privati (Stadio delle Alpi, Lingotto) sono stati localizzati in zone periferiche senza che però, come già accennato, attivassero processi riqualificazione significativi nell'intorno.

Altri interventi, di cui alcuni in corso, hanno anche riguardato la riqualificazione dello spazio pubblico (piazza Abba, Spina reale, piazza Galimberti,...).

Sul piano delle infrastrutture, la ristrutturazione della Torino Ceres, oltre a fornire l'occasione per il progetto della Spina reale ha permesso l'attivazione di due fermate (Madonna di Campagna e Rigola) che hanno per ora (soprattutto Madonna di Campagna) una valenza trasportistica, ma le cui potenzialità dal punto di vista della riqualificazione sono però ancora tutte da sviluppare.

Nel complesso però ciò sembra essere avvenuto tutto sommato in maniera episodica e frammentaria, senza dare l'impressione che la riqualificazione delle periferie apparisse prioritaria nell'agenda politica delle diverse amministrazioni, ma soprattutto senza che si evidenziasse una strategia complessiva chiara per le periferie (quale idea di città metropolitana si vuole perseguire e che ruolo possono giocare le parti periferiche da riqualificare?), capace di indirizzare e coordinare interventi diversi (che, per forza di cose, possono anche essere episodici). Lo stesso Prg, in quegli anni in corso di formazione, che avrebbe potuto avere questo ruolo è stato da diverse fonti qualificate sul piano culturale criticato proprio per aver non sufficientemente affrontato il problema (o per aver promosso una "idea di città" in cui la riqualificazione delle periferie non appariva come una idea guida significativa).

Un tentativo in una direzione diversa può essere considerata la partecipazione della città (1992) alla rete *Quartiers en crise* che ha prodotto progetti poi però non finanziati (Urban) ma nel cui ambito sono maturate idee, progetti, iniziative (alcune delle quali, in maniera frammentaria, hanno preso corpo successivamente) che nel complesso hanno poi contribuito alla definizione di uno dei Programmi di recupero urbano oggi in fase di avvio (Corso Grosseto-Q37-Q16).

In questa sede sembra comunque più utile soffermarsi sui progetti oggi sul tappeto, appena avviati o ancora in corso di definizione, per tentare di costruire scenari entro cui verificare la possibilità di aprire spazi per efficaci politiche complessive di riqualificazione delle periferie.

Il quadro delle trasformazioni in questo momento in qualche modo previste è estremamente ampio sia sul versante dei grandi interventi complessi promossi attraverso programmi speciali con contributi pubblici (regionali, nazionali, europei), sia, in misura minore attraverso l'attuazione ordinaria del Prg da parte di operatori privati.

Nella fase attuale a Torino gli operatori pubblici e privati sembrano essersi mossi con una certa vivacità a esplorare varie possibilità di intervento (anche se va ricordato come le realizzazioni concrete rappresentino spesso una parte minima dei progetti presentati o anche avviati con atti formali).

L'iniziativa totalmente privata, senza contributi o incentivi pubblici, si muove, in buona parte all'interno del tessuto estremamente compatto compreso fra l'area centrale e le periferie, all'interno delle possibilità aperte dal Prg, sia sfruttando la edificabilità residua su singoli lotti, anche di piccola dimensione (con singole concessioni), sia trasformando aree ex industriali dismesse, di varia dimensione.

Le periferie sono interessate da progetti diversi ma soprattutto da interventi pubblici e da interventi complessi di riqualificazione all'interno dei quali si intrecciano in misura diversa, a seconda del tipo di programma, iniziativa pubblica e privata. Particolarmente ambiziosi i progetti della Spina 3 e parte della Spina 4 che interessano complessivamente più di 1,5 milioni di mq di superficie territoriale (per circa 900.000 mq di SIp). Qui si prevede la sostituzione (anche con il mantenimento di qualche manufatto di interesse storico) di grandi comparti industriali in disuso e la ricostruzione di un nuovo pezzo di città, funzionalmente molto articolato sostenuto anche da interventi infrastrutturali di una certa importanza (residenza, attività produttive innovative, Envipark, grandi servizi e attrezzature urbane intorno alla nuova stazione Dora, nuovo parco sulla Dora,...) all'interno della quale dovrebbero costituirsi momenti di centralità significativi.

Nel complesso, quindi, un certo numero di progetti interessano la periferie: ciò tuttavia non significa ancora che la natura (e gli esiti) di tali progetti siano tali da produrre effetti diffusi di riqualificazione. Intervenire su una fabbrica dismessa elimina certamente un fattore di degrado; ma la sua sostituzione con un altro quartiere pubblico, piuttosto che con un centro di servizi all'impresa o alle persone, o di una struttura di rilevanza urbana, o di un parcheggio di interscambio o di una area verde connessa con altri percorsi verdi urbani e metropolitani può avere evidentemente un effetto all'intorno di tipo molto diverso. I diversi progetti andrebbero quindi valutati nel complesso, nella loro interazione reciproca e nella loro capacità di creare relazioni con le periferie entro le quali si inseriscono.

Tabella 3.1: Iniziative avviate.

| Iniziativa | Tipo di intervento | Dati quantitativi (di massima) |
|--|--|--|
| Totalmente privata | Ordinario in attuazione del Prg, interessano "zone di trasformazione" (Zut o Ats), di dimensione variabile. Prevalentemente a destinazione residenziale, forniscono le aree a servizi previste dal Prg. Si localizzano prevalentemente in ambiti semicentrali, trasformando per lo più aree ex industriali. Non sono comprese le concessioni singole. | Slp: 180.000 mq (abitanti teorici: 5.300 circa) |
| Privata con contributi pubblici | Progetti integrati (edilizia privata insieme a quote di edilizia agevolata o con altri contributi pubblici). Sono compresi gli interventi ex art.18 della L.203/91. Prevalentemente residenziali, aree a servizi, con presenza anche di altre attività (commercio). In zone semicentrali e periferiche. | Slp: 275.000 mq (abitanti teorici: 8.000 circa) |
| Pubblica e privata | Programmi di riqualificazione urbana (Priu), concertati fra comune e privati, godono di finanziamenti statali per opere pubbliche, bonifiche, servizi. Di natura molto diversa fra loro (comprendono ad esempio anche il rifacimento del Mercato abbigliamento di Porta Palazzo e il parcheggio mercatale di Piazza madama Cristina), interessano in gran parte su aree ex industriali (fra cui parti delle Spine 1,3,4). Hanno destinazioni molto articolate e interessano aree soprattutto periferiche. (Si fa qui riferimento ai Priu così come ora risultano definiti, anche se sono in corso modifiche, soprattutto orientate a diminuire le quantità sulle Spine) | Slp: 1.100.000 Orientativamente: circa 29.000 abitanti e/o addetti. (data la varietà delle funzioni previste, il dato è assolutamente solo orientativo) |
| Pubblica (con quota di partecipazione privata) | Programmi di recupero urbano (Pru), Specificatamente destinati al recupero di quartieri pubblici periferici, comprendono entro il loro perimetro largo alcuni interventi privati (Priu, Zut) e interventi pubblici avviati con fondi europei (Fert,Cir). I finanziamenti Pru sono destinati a interventi sulle case pubbliche (manutenzione, ristrutturazione, demolizione e ricostruzione), servizi, opere pubbliche. E' obbligatoria la presenza, nell'intorno, di iniziative private (per ora molto ridotte e in parte ancora incerte). Gli ambiti territoriali periferici entro cui possono essere promossi o incentivati altri interventi pubblici e private sono molto vasti | Slp pubblica interessata: 98.000 mq Finanziamento pubblico Pru: 97 miliardi. St coinvolta complessivamente: 642 ha |
| Pubblica ERP | Edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata, agevolata (in parte privata: Venchi Unica). Prevalentemente residenziale (con presenza di altre attività soprattutto alla Venchi Unica). Localizzazione prevalentemente periferica | Slp: 150.000 mq (abitanti teorici: 4.400 circa) |

Fonte: Nostra elaborazione.

In relazione al problema più ampio dell'area metropolitana, non si può non rilevare come la quantità complessiva di interventi in qualche modo sul tappeto appaia con tutta evidenza non confrontabile né con la domanda attuale né con le risorse prevedibilmente disponibili sul breve periodo. Sembrano semmai costituire uno scenario di lungo periodo all'interno del quale l'iniziativa privata ha però già in qualche modo "prenotato" diritti che potranno in parte essere subito esercitati, in parte rimandati a migliori condizioni di mercato.

In questo senso le quantità in gioco potrebbero avere l'effetto di "ingessare" la situazione, riconcentrando entro i confini della città, probabilmente per molti anni, possibili investimenti futuri indebolendo così la possibilità di una distribuzione più articolata delle risorse a livello urbano e metropolitano.

Di qui, da un lato, nuovamente, il problema di una politica territoriale che investa nel complesso l'area metropolitana, dall'altro va forse riaffrontato il problema di individuare strumenti per la

programmazione nel tempo degli investimenti.

Specificatamente destinati alla riqualificazione delle periferie pubbliche sono i Programmi di Recupero Urbano, previsti dalla legge 493/93. Si tratta di programmi che possono comprendere, all'interno di quartieri pubblici degradati, interventi di varia natura (da interventi più o meno radicali sugli edifici a interventi sugli spazi pubblici, sulle infrastrutture, sui servizi,...) finanziati con fondi pubblici assegnati dalla Regione ai quali si devono integrare, nel quartiere stesso ma anche in un intorno significativo delimitato, interventi privati e pubblici, anche questi di natura diversa, sia sul piano della trasformazione fisica che sul piano delle opere destinate al recupero sociale dei residenti (iniziative imprenditoriali, formazione e avviamento al lavoro, aggregazione sociale, formazione di comunità, ecc.) secondo cioè una logica simile a quella caratterizzante i programmi Urban.

All'inizio del 1995 i comuni hanno presentato le loro prime proposte alla Regione che ha provveduto a selezionarle ammettendo a finanziamento tre "progetti pilota" a Torino (rispondenti ai requisiti, specificatamente richiesti dalla Regione, di integrazione fra interventi di carattere fisico, economico e sociale: tre a Torino) e altri programmi "standard" (rispondenti solo ai requisiti richiesti dalla legge nazionale: Caselle, Leini', Grugliasco). I finanziamenti regionali dovrebbero essere concretamente disponibili tra qualche mese, a seguito della presentazione dei primi progetti preliminari per alcune delle opere pubbliche previste e a seguito della individuazione dei soggetti privati interessati ad intervenire (cosa non semplice, data la scarsa attrattiva, dal punto di vista immobiliare, delle zone in questione). I primi interventi potrebbero iniziare entro il 1999. Entro gli ambiti dei Pru possono inoltre essere attivate con fondi Docup azioni specifiche dirette alla formazione e consolidamento di attività imprenditoriali nella zona.

I Pru di Torino riguardano specificatamente:

- la riqualificazione dei quartieri pubblici Q37 (via Fiesole) e Q16 (via Sospello) entro un ambito di riqualificazione molto ampio che copre una gran parte della zona nord a cavallo di corso Grosseto. Entro tale ambito sono quindi compresi interventi pubblici già avviati (Fert, Cir, parte della Spina reale), interventi privati che potrebbero avviarsi in alcune zone di trasformazione (Zut) e Aree da trasformare a servizi (Ats) e un Priu.

- la riqualificazione dell'intervento ATC di via Ivrea, entro un ambito fra corso Giulio Cesare, la ferrovia e la sponda sud della Stura, all'interno del quale potrebbe essere avviata, ad opera di privati, l'attuazione di una Zut;

- il quartiere comunale di Via Artom in un ambito largo che va da corso Unione Sovietica, via Onorato Vigliani ai confini est e sud della città. Il Pru prevede da un lato la graduale sostituzione dell'insediamento di via Artom e dall'altro la realizzazione di una serie articolata di progetti di trasformazione, a cura di soggetti diversi (la localizzazione di Experimenta, il Parco sul Sangone, la sistemazione di Parco Colonnetti e di altri spazi pubblici).

Si tratta di progetti di grande portata, dei quali i contributi specifici regionali (97 miliardi) possono evidentemente coprire una minima parte. Questi vanno però interpretati come quadri generali entro cui si dovranno collocare, con una regia attenta a priorità, sinergie, coordinamento e integrazione, i diversi interventi già in corso a cura di diversi operatori pubblici e privati, gli interventi attivabili attraverso la sollecitazione dei soggetti locali e le diverse azioni, anche minime, che, non solo sul piano della trasformazione fisica, l'amministrazione sta già portando avanti e saprà attivare anche con risorse ordinarie.

4 Il Progetto Speciale Periferie per lo sviluppo della città di Torino

La logica sottesa all'interpretazione che la Regione Piemonte ha dato dei Pru insieme alle sollecitazioni provenienti dal dibattito soprattutto europeo (*Quartiers en crise*, progetti *Urban*, Progetti Pilota, fra cui quello finanziato a Torino per Porta Palazzo) ha permesso recentemente all'Amministrazione comunale di maturare una politica organica per l'intervento sulle periferie.

Nel Dicembre 1997 è stata approvata dal Consiglio comunale la istituzione del *“Progetto Speciale Periferie – Azioni di sviluppo locale partecipato”*, presso l'Assessorato al decentramento e all'integrazione urbana.

L'attività del PSP, che vede anche una struttura organizzativa inedita, tesa ad integrare l'attività di personale comunale provenienti da diversi settori dell'amministrazione, ha da un lato il compito di “accompagnare” la realizzazione dei Pru, curandone anche l'integrazione fra i diversi aspetti, dall'altro di sviluppare in altre situazioni periferiche o marginali “Laboratori” in grado di proporre azioni integrate di riqualificazione fisica e sociale a partire, in particolare, dalle specificità locali. Ad esempio, riprendendo i risultati delle azioni di coinvolgimento diretto della popolazione promosse dalla precedente amministrazione in via Arquata, il Psp ha coinvolto soggetti locali diversi, pubblici e del privato sociale, arrivando a proporre un “Contratto di Quartiere” (una sorta di Pru, esplicitamente orientato al recupero fisico, sociale ed economico dei quartieri pubblici) oggi in attesa di finanziamento.

Ma l'azione del Psp, perché non sia a sua volta episodica e frammentaria, presuppone (e propone) necessariamente una idea di città diversa, con la quale dovrebbero confrontarsi le diverse politiche dell'amministrazione.

Al proposito si può far riferimento, oltre che alla delibera istitutiva, al documento programmatico proposto nel Marzo 1998, tenendo presente che, trattandosi di un progetto comunale, il problema viene affrontato prevalentemente con riferimento alla città di Torino.

Nel documento si sottolinea come la linea di lavoro del Psp per la riqualificazione delle periferie si inserisca *“in una ipotesi di costruzione di una “città policentrica”, composta da molte “città minori”, ciascuna dotata di proprie specificità ed identità, opportunità, risorse umane, economiche e culturali, diverse fra loro ma complementari, collegate in una rete di scambi tendenzialmente non gerarchici. Sono le sinergie che nascono dall'insieme di tali scambi a costituire la ricchezza del sistema urbano nel suo complesso.*

Per lo sviluppo di Torino si ritiene che le periferie (ma anche le parti comunque più marginali della città) abbiano un ruolo strategico:

- in quanto luoghi in cui si concentrano le risorse umane sottoutilizzate;
- in quanto presentano spesso problemi di disgregazione, marginalità sociale, conflitti: proprio per questo sono le prime situazione da aggredire, in una prospettiva di rilancio economico del sistema urbano complessivo di cui la coesione sociale è fattore essenziale.
- comprendono zone più facilmente trasformabili anche nella direzione di una rigenerazione ambientale della città nel suo complesso: la presenza di aree vuote o sottoutilizzate, la maggiore quantità di aree destinate a servizi (anche se con servizi carenti o di scarsa qualità), la presenza di immobili trasformabili rendono tali luoghi maggiormente flessibili rispetto alla rigidità e compattezza delle parti centrali; presentano fra l'altro anche risorse significative dal punto di vista storico, culturale e soprattutto ambientale, diverse dalle parti centrali, finora trascurate o scarsamente valorizzate.
- presentano, in particolare nelle “periferie private”, momenti di vitalità dal punto di vista economico e produttivo, che è necessario cogliere e potenziare;
- sono luoghi in cui si è accumulato nel tempo un patrimonio di esperienze innovative sul piano del *welfare* e delle attività del privato sociale (fra gli altri: il Progetto gruppi naturali e l'Educativa territoriale, il progetto Innovazione scolastica per il tempo pieno e contro la dispersione scolastica, il progetto Giovani Lavoro, progetti di animazione culturale, il progetto Percorsi sicuri, la riconversione di strutture scolastiche per attività aggregative gestite dal privato sociale, la gestione di impianti sportivi in collaborazione con il terzo settore, ecc.)

“In sostanza, un intervento orientato allo sviluppo e alla trasformazione delle periferie non è tanto (o solo) parte di una politica, più o meno assistenziale, di risarcimento sociale nei confronti di popolazioni in situazione di malessere (problema di equità comunque non trascurabile) quanto parte fondamentale di una strategia che punta al risanamento, alla trasformazione, allo sviluppo sostenibile del sistema urbano nel suo complesso.

Che lo sviluppo di Torino parta dalle periferie costituisce quindi una ipotesi di lavoro che si basa peraltro su indirizzi che, anche all'interno della comunità europea, sembrano ormai consolidarsi.

Ma operare in questa direzione significa:

- puntare sulla promozione di uno sviluppo locale integrato basato sulla valorizzazione delle risorse e delle specificità locali;
- occorre delineare strategie economiche e territoriali che, collocando le risorse e le specificità locali in uno scacchiere territoriale più ampio, individuino il ruolo di questi luoghi e indirizzino conseguentemente consistenti investimenti, nel campo ad esempio, delle infrastrutture, dei grandi servizi, dei trasporti.

**Mimi GARELLI, Progetto Speciale Periferie,
Assessorato al Decentramento e alla Integrazione Urbana, Comune di Torino**

AMBIENTE E QUALITÀ DELLA VITA

Sintesi

La situazione ambientale della città di Torino è in fase di forte evoluzione. In questi mesi si è avviata la redazione del "Rapporto sullo stato dell'ambiente di Torino", a cura di Ambiente Italia e per conto e in collaborazione con l'Assessorato all'Ambiente e allo Sviluppo Sostenibile. Tale strumento permetterà di fornire alla città e all'amministrazione indirizzi utili a promuovere l'Agenda 21 Locale per il miglioramento della qualità ambientale urbana. Circa gli aspetti, ancora limitati, che è stato possibile documentare in questa prima diagnosi, è comunque possibile proporre alcune valutazioni preliminari:

1. Inquinamento dell'aria e incidenti stradali influenzano lo stato di salute fisica e la sicurezza dei cittadini. L'inquinamento dell'aria appare in via di diminuzione negli ultimi anni, ma va tenuto presente che, mentre vengono rispettati i valori limite stabiliti per legge per quanto riguarda la maggior parte dei parametri (PTS, SO₂ e NO₂), questo non avviene per i valori limite del CO e per i valori guida (meno vincolanti, ma comunque da considerarsi uno standard "obiettivo") per PTS e NO₂. Gli incidenti stradali e i conseguenti morti e feriti sono in aumento negli anni più recenti. Il fattore causale principe di questi fenomeni, la mobilità, è in forte evoluzione: si riduce il numero degli spostamenti, ma con tutta probabilità aumenta la distanza percorsa, in particolare con mezzi motorizzati, fenomeno che di conseguenza incide negativamente sull'inquinamento. Questo fatto è dovuto all'aumento degli spostamenti tra città e provincia, che si verificano soprattutto con l'auto, a scapito dell'uso del trasporto pubblico o dei piedi. Si evidenzia quindi come la mobilità sia un campo di azione strategico, verso il quale indirizzare politiche diversificate (in parte già in corso di realizzazione), rivolte all'obiettivo della riduzione del traffico più inquinante (gestione della domanda di mobilità, riqualificazione dell'offerta di trasporto pubblico, aumento dell'offerta di mobilità ciclopedonale, informazione ai cittadini ecc.).
2. Le caratteristiche dell'ambiente costruito e naturale sono sempre più elemento di benessere e fattore di attrazione per la città. Per valutarne la qualità si sono analizzate le disponibilità e le caratteristiche delle aree naturali, di quelle a verde pubblico, di quelle pedonalizzate e dell'arredo urbano. Dall'analisi risulta che complessivamente le aree pedonali nella città di Torino sono progressivamente aumentate in questi ultimi anni, con un incremento particolare nel periodo 1993-95. In molte aree pedonali (e non) è stata avviata un'intensa attività di riqualificazione e l'amministrazione ha introdotto inoltre regole e piani, in base alle quali eseguire gli interventi minori e le trasformazioni urbane che possono influire sull'immagine della città (il colore, gli arredi, la pubblicità, l'illuminazione ecc.). La dotazione di verde urbano, in crescita dagli anni 70, risponde allo standard dettato dalla normativa regionale, anche se è distribuita in modo molto differente tra le diverse circoscrizioni. Circa metà della superficie a verde è costituita da parchi e giardini e nell'area urbana sono presenti due aree protette regionali, che insieme ai primi costituiscono un sistema di tutela e rigenerazione di presenze botaniche e faunistiche molto rilevanti per la biodiversità cittadina. Sono stati definiti o sono in corso di realizzazione diversi progetti di riqualificazione del sistema del verde e delle aree più degradate e dissestate, ancora numerose. Si evidenzia quindi l'opportunità di proseguire su questa strada, puntando ancora più decisamente sul miglioramento e sulla valorizzazione della qualità urbana come progetto strategico per il futuro della città.
3. Il metabolismo della città è il risultato di flussi diversi (acque, materiali, energia, informazione) e la città può essere considerata più o meno ecologicamente "efficiente", e quindi sostenibile, in base alla sua capacità di conservare e valorizzare la quantità e la qualità delle risorse ambientali utilizzate. L'analisi si è per ora concentrata sulla gestione delle acque e dei rifiuti solidi. Per quanto riguarda le acque superficiali, si può dire, con qualche semplificazione, che la situazione dell'inquinamento è sicuramente migliorata in seguito alla costruzione dell'impianto di depurazione cittadino, ma tuttavia permangono situazioni di criticità dovute all'intensità dei prelievi e al rilascio di inquinanti, accumulatisi nel tempo nei sedimenti dei fiumi. Le acque sotterranee (estremamente vulnerabili dati i caratteri idrogeologici dell'area ed essendo in connessione con il sistema superficiale) sono anch'esse minacciate da aree di contaminazione vecchie e nuove e da interventi non corretti (pozzi in profondità, prelievi intensi ecc.). Il servizio di distribuzione delle acque garantisce comunque il rispetto degli standard normativi per le acque potabili.

La produzione dei rifiuti solidi urbani pro capite è in netta crescita, fenomeno in contrasto con i più recenti obiettivi europei. Pur senza compensare questa crescita, ma costituendo tuttavia un segnale positivo di svolta, la raccolta differenziata è invece cresciuta molto negli ultimissimi anni, raggiungendo percentuali vicine a quelle stabilite dalla normativa. Resta grave la situazione dello smaltimento, ancora fortemente sbilanciato sull'uso della

discarica, utilizzo che dovrebbe essere ridimensionato nei prossimi anni, una volta attuato il piano approvato di recente dall'amministrazione comunale.

La prospettiva strategica della sostenibilità implica quindi un ulteriore rafforzamento delle politiche in corso in materia di acque, rifiuti ed energia, e spinge verso un intervento di innovazione che agisca direttamente sulle cause (il sistema delle imprese, i processi produttivi, la qualità dei prodotti, i modelli di consumo, la consapevolezza dei cittadini ecc.). L'analisi si completa riportando in sintesi i risultati di una recente indagine relativa alla percezione che un campione di torinesi ha della qualità urbana della città.

Premessa

Lo stato delle conoscenze relativamente alla situazione ambientale della città di Torino è estremamente diversificata. Alcune tematiche sono state ampiamente indagate, anche a partire dagli anni passati, altre sono ancora poco conosciute o i dati disponibili sono frammentari e poco accessibili. Per colmare questa lacuna è stata avviata di recente, per iniziativa dell'Assessorato all'Ambiente e allo Sviluppo Sostenibile, un'attività di raccolta ed elaborazione dei dati disponibili, finalizzata a produrre il "*Rapporto sullo stato dell'ambiente*", uno strumento che, utilizzando indicatori ambientali sintetici, restituisca in modo sistematico la situazione torinese e rappresenti quindi un valido supporto alla definizione di politiche sostenibili. L'attività si inserisce infatti nel progetto di costruzione dell'Agenda 21 Locale per Torino.

Di conseguenza si sottolinea che quanto riportato in questo capitolo rappresenta solo un risultato parziale e provvisorio dell'attività di redazione del Rapporto, ancora in fase di verifica e validazione con i settori e i servizi comunali coinvolti (che si ringraziano per la collaborazione fornita fino ad oggi).

Per ogni tema affrontato (o per ogni "gruppo di temi") di seguito si restituiscono i dati e le valutazioni circa la situazione attuale, le tendenze, le cause, gli interventi in corso e le possibili prospettive.

1 Qualità dell'aria, sicurezza stradale e mobilità: situazione e tendenze

In questo paragrafo si affrontano alcuni dei fattori ambientali ritenuti chiave nel determinare lo stato di salute e di sicurezza fisica della popolazione torinese: la presenza di inquinanti atmosferici che possono avere gravi effetti sulla salute umana, soprattutto di anziani e bambini, e gli incidenti stradali. Mancano all'analisi altri elementi di conoscenza, quali per esempio indagini sulla salute della popolazione, rilevamenti completi sui livelli di rumore, dati su altre fonti di rischio (rilasci tossici, contaminazione nel suolo, altro da identificare).

L'analisi è completata da una valutazione circa le evoluzioni che si stanno producendo nei comportamenti di chi si sposta, in città e in provincia, dal momento che la mobilità è individuata come la principale causa di inquinamento e incidenti.

1.1 Qualità dell'aria

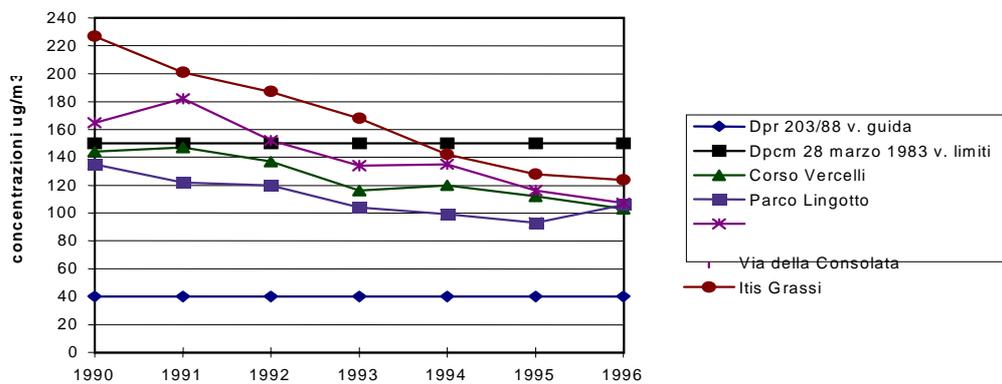
La qualità dell'aria nella città di Torino, per quanto riguarda gli inquinanti che hanno ricadute negative sulla salute umana, può essere valutata utilizzando gli indicatori commentati di seguito. Essi sono riferiti a quei parametri per i quali si possiedono quantità e serie storiche di dati ritenute sufficienti per esprimere una valutazione relativamente alla criticità della situazione attuale (rispetto degli standard) e con riferimento alle tendenze (loro andamento nel tempo). In particolare va segnalato che non si forniranno valutazioni circa ozono e benzene perché, pur essendo due inquinanti "emergenti" e oggetto di normativa recente, i dati disponibili non sono ancora sufficienti a rappresentare una situazione consolidata o una tendenza chiara (poiché il monitoraggio viene

effettuato, sarà comunque possibile esprimere valutazioni in un prossimo futuro). Nello sviluppo dell'attività diagnostica verranno inoltre inclusi prodotti e acquisiti indicatori, relativi alle emissioni delle principali fonti di inquinamento atmosferico, che non sono presenti in questo testo.

1.2 Polveri sospese totali (Pts)

Il grafico evidenzia, per le 4 centraline di monitoraggio di cui si dispone della serie storica 90-96, una tendenza decrescente dell'inquinante per tutte le stazioni. Infatti, il valore limite di $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Dpcm del 28 marzo 1983) viene rispettato, in tutte le postazioni, a partire dal 1994. Si sottolinea, però, che il valore guida di $40/60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Dpr 203/88) è ancora lontano da essere rispettato.

Figura 1.2.1: Pts Media annuale delle concentrazioni medie di 24 ore.

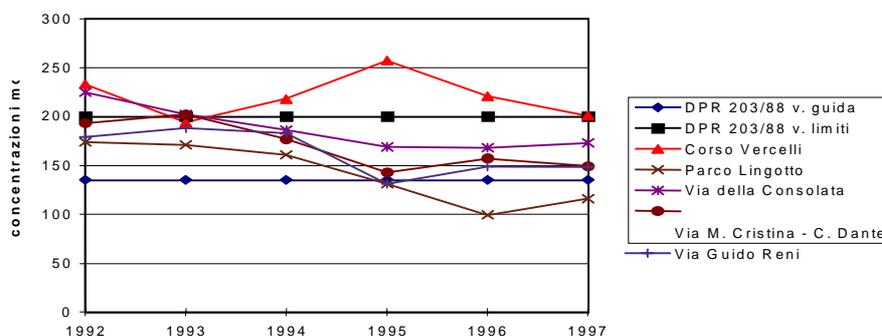


Fonte: elaborazioni Ambiente Italia su dati Arpa.

1.3 Biossido di azoto (NO₂)

Nel grafico seguente vengono riportati i valori relativi al 98° percentile delle concentrazioni medie orarie rilevate nell'arco di un anno. Come si può osservare, il valore limite di $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Dpr 203/88) viene ormai rispettato, dal 1993, in 4 delle 5 stazioni, e quella di Corso Vercelli lo ha rispettato nel '97. Va però sottolineato che il valore guida di $135 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Dpr 203/88) non viene tuttora rispettato da nessuna delle stazioni, tranne che per la posizione nel Parco del Lingotto, che lo rispetta dal 1995.

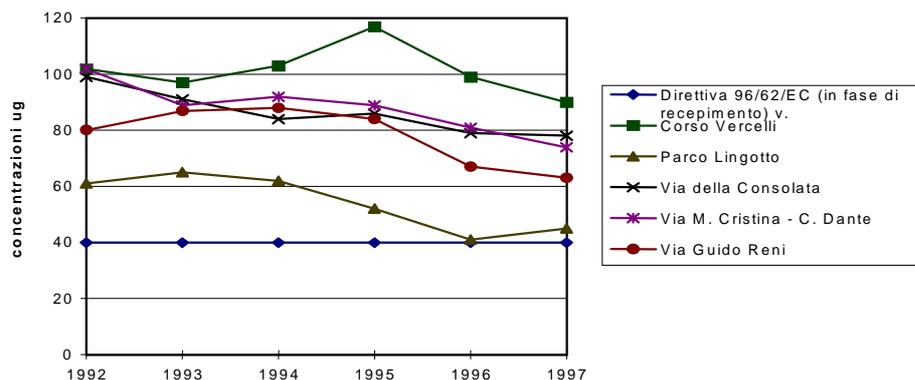
Figura 1.3.1: NO₂ - 98° percentile delle [] medie di 1 ora rilevate nell'arco di 1 anno.



Fonte: Nostra elaborazione su dati Arpa

Come si può osservare nel grafico successivo (*fig. 1.3.2*), relativo alle concentrazioni medie annuali, sebbene vi sia, dal 1995, una tendenza decrescente in tutte le 5 stazioni di monitoraggio per le quali si dispone di una serie storica (92-97), il limite di $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Direttiva Comunitaria 96/62/EC del 27 settembre 1996, in fase di recepimento in Italia, che fisserà limiti validi a partire dal 2010 (con un margine di tolleranza di 50 per cento nel 2001) non viene rispettato per nessuna di esse (tranne che per il 1996, per la stazioni del Parco Lingotto).

Figura 1.3.2: NO₂ - Media annuale

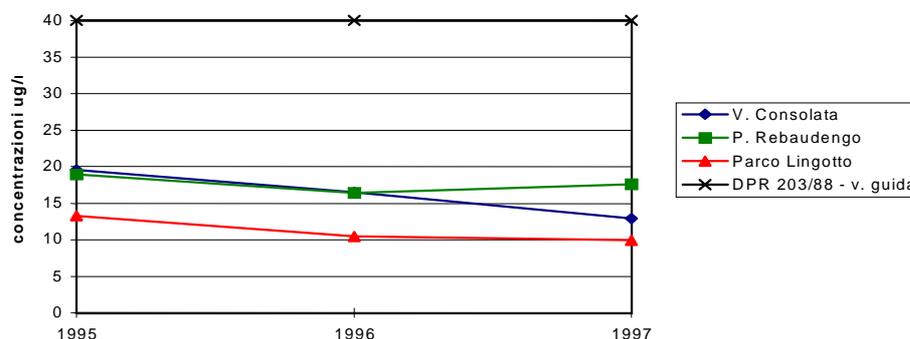


Fonte: Elaborazioni Ambiente Italia su dati Arpa

1.4 Biossido di zolfo (SO₂)

Nel grafico seguente (*fig. 1.4.1*) vengono riportati i valori, relativi alle concentrazioni medie annuali rilevati nelle 3 centraline per le quali si dispone di una serie storica completa e recente anche se limitata a soli 3 anni (1995-1997). Come si può osservare il valore guida di $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Dpr 203/88) viene rispettato in tutte le postazioni e per tutti gli anni.

Fig.1.4.1: SO₂ - Media annuale



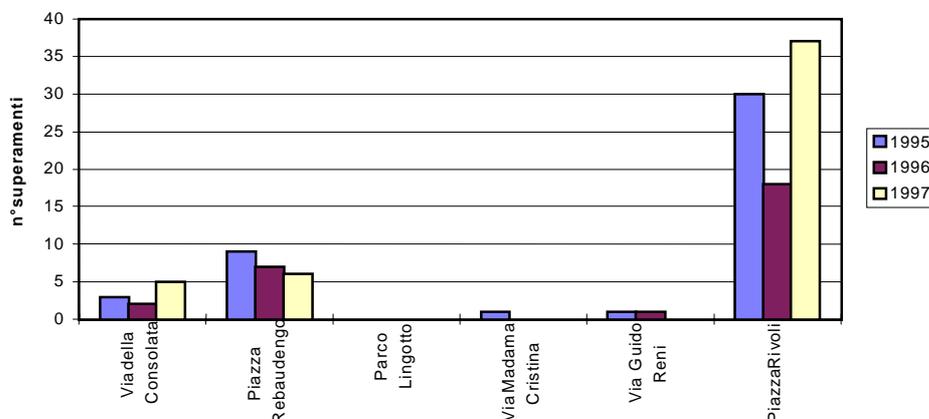
Fonte: Elaborazioni Ambiente Italia su dati Arpa riportati nei bollettini statistici mensili del Comune

1.5 Monossido di carbonio (CO)

Nel periodo 1995-1997, per le 6 centraline per le quali si dispone di una serie di dati completa, anche se limitata, non è mai stato superato il valore limite, di $40 \text{ mg}/\text{m}^3$, relativo alla concentrazione media oraria (Dpcm 203/88). E' stato, invece, superato il limite di $10 \text{ mg}/\text{m}^3$

relativo alla concentrazione media di 8 ore (Dpcm 203/88), per quanto riguarda 5 delle 6 centraline.

Figura 1.5.1: CO: n° di superamenti annuali del limite di 10 mg/m³ alla concentrazione media di 8 ore.

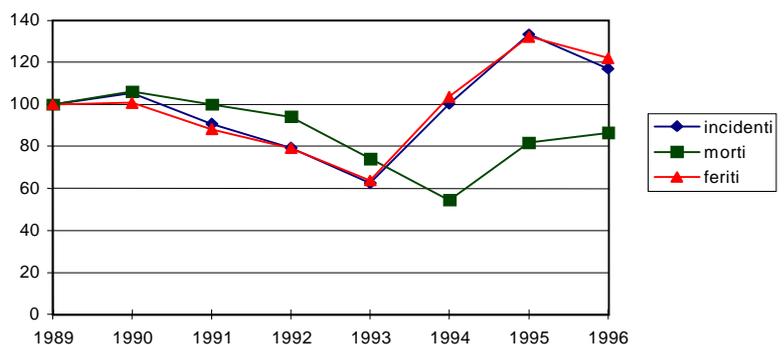


Fonte: Elaborazioni Ambiente Italia su dati Arpa, riportati nei bollettini statistici mensili del Comune.

1.5 Gli incidenti stradali

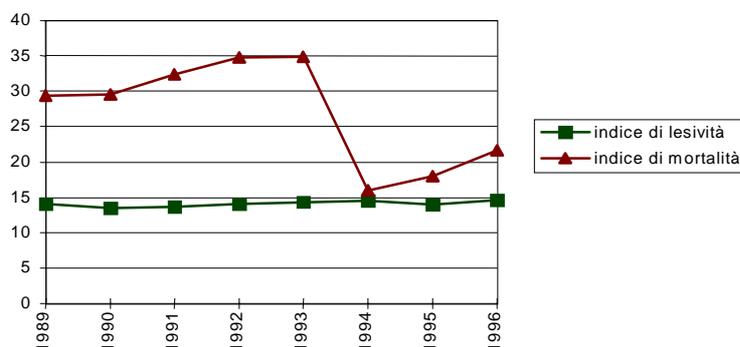
In base al numero di incidenti (si considerano quelli con occorrenza di infortunati), di feriti e di morti registrati annualmente a Torino si ottiene l'indice di lesività (numero di feriti ogni 10 incidenti) e l'indice di mortalità (numero di morti ogni 1000 incidenti). Dal grafico seguente (*fig. 1.6.1*), che riporta il numero di incidenti, di feriti e di morti su base 1989=100, emerge che dal 1993 in poi, si è verificato un netto aumento dell'incidentalità.

Figura 1.6.1: Incidenti stradali (base 1989=100)



Fonte: Elaborazioni Ambiente Italia su dati del Notiziario di Statistica Città di Torino

Osservando gli indici di lesività e di mortalità (*fig. 1.6.2*), si può evidenziare, a fronte della sostanziale stabilità del primo indice (in media pari a 14 feriti/10 incidenti), il comportamento altalenante dell'indice di mortalità, che aumenta fino a 1993, diminuisce nettamente nel 1994, per riprendere subito dopo ad aumentare.

Figura 1.6.2: Indici di lesività e di mortalità

Fonte: Elaborazioni Ambiente Italia su dati del Notiziario di Statistica Città di Torino

1.7 La mobilità

Se analizziamo i dati documentati nei paragrafi precedenti e se a questi aggiungiamo la tematica del rumore (per il quale non sono però disponibili dati sufficientemente consolidati per numero e distribuzione dei rilevamenti e per serie storica) possiamo affermare, pur con qualche semplificazione, che una delle principali “cause di pressione” sulla salute e sulla sicurezza dei cittadini sia sicuramente la mobilità urbana. Pertanto in questo paragrafo si fornisce una sintesi delle principali caratteristiche della struttura della mobilità a Torino, con particolare riferimento agli indicatori (spostamenti, ripartizione modale) che possono rappresentare un fattore di pressione ambientale (in termini di generazione di inquinamento atmosferico e acustico e di incidenti).

Le indagini sulla mobilità torinese realizzate nel 1991, 1994 e 1996 (Atm, Provincia di Torino, Fs e Comune di Torino) evidenziano una tendenza alla contrazione degli spostamenti totali (su mezzo motorizzato, pedonali, su bicicletta ecc.), a livello sia comunale che provinciale. In termini assoluti, la contrazione è pari al 23 per cento nel Comune capoluogo ed al 10 per cento nella restante parte di territorio provinciale; tale contrazione si rileva anche con riferimento alla popolazione residente: gli spostamenti totali pro capite erano, nel 1991, 2,9 (Comune) e 2,8 (Provincia escluso il capoluogo), mentre al 1996 l'indice assumeva in entrambi i casi il valore di 2,4.

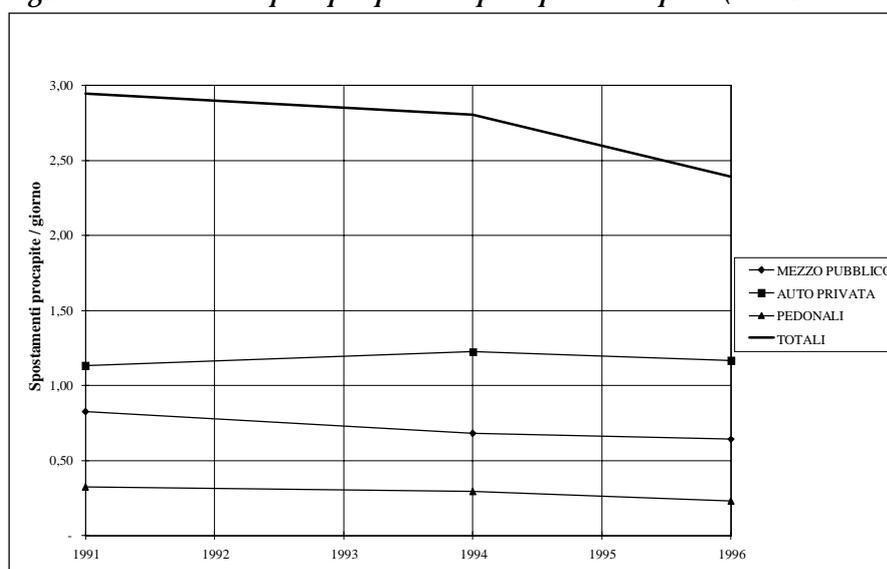
Assai meno pronunciata risulta infatti la contrazione degli spostamenti motorizzati (cioè svolti su mezzi motorizzati), rilevata solamente per quanto riguarda il Comune (-13 per cento nel periodo considerato), mentre il dato relativo al resto del territorio provinciale è cresciuto del 4 per cento. In termini di spostamenti motorizzati pro capite, il dato comunale passa da 2,0 a 1,8, mentre quello relativo agli altri comuni della provincia cresce da 1,8 ad 1,9. Nell'intero territorio della provincia di Torino (compreso dunque il comune capoluogo), gli spostamenti motorizzati si sono ridotti del 3 per cento (a 3,8 a 3,7 milioni/giorno), mentre il dato pro capite si è ridotto del 2 per cento circa da 1,9 ad 1,8 spostamenti motorizzati pro capite/giorno. Un'ultima considerazione riguarda la percentuale di spostamenti motorizzati sul totale, che dal 1991 al 1996 è aumentata dal 66 per cento al 75-77 per cento del totale (comune e resto della provincia rispettivamente).

Analizzando i dati relativi ai modi di trasporto impiegati negli spostamenti, si ottengono ulteriori elementi di valutazione. Gli spostamenti serviti dal trasporto pubblico si sono ridotti, ed in misura assai significativa: -26 per cento nel Comune di Torino, -19 per cento negli altri comuni della Provincia, laddove gli spostamenti su autovettura privata sono diminuiti solamente del 3 per cento

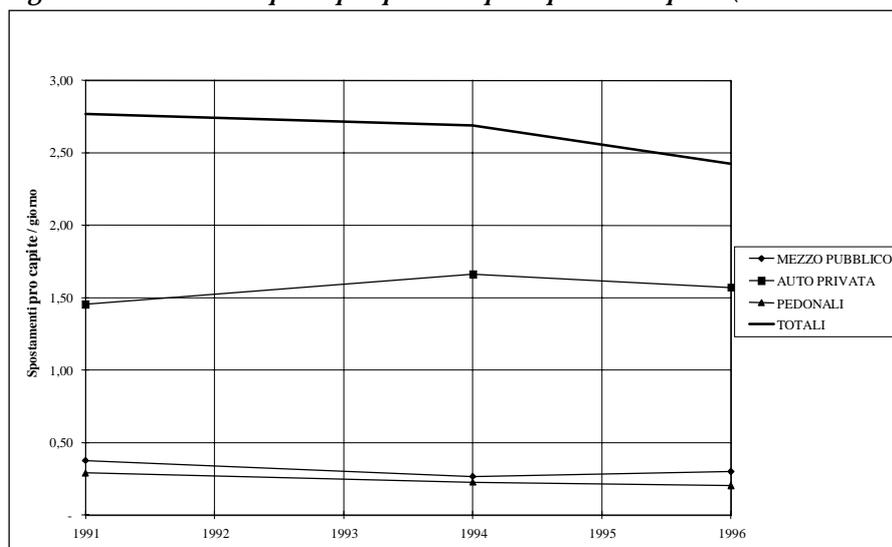
nel Comune, aumentando del 10 per cento nel resto della Provincia. Come dato complessivo provinciale (compreso il capoluogo), gli spostamenti su autovettura privata aumentano dunque del 5 per cento. Si sono invece drasticamente ridotti gli spostamenti pedonali: a Torino la riduzione è del 45 per cento; nel resto della provincia del 38 per cento; come dato complessivo (Torino e Provincia) si ha un decremento degli spostamenti pedonali pari al 41 per cento.

Il notevole livello di disaggregazione dei modi di trasporto considerati dalle indagini consente poi di apprezzare la variazione dei diversi servizi di trasporto pubblico: per quanto riguarda in particolare Torino, tali dati evidenziano una riduzione della domanda di servizi pubblici urbani (i cui spostamenti si riducono del 27 per cento), ed un notevole incremento della domanda di trasporto stradale extraurbano e di trasporto su ferrovia (con incrementi, rispettivamente, del 58 e 63 per cento). Questa diversa *performance* dei trasporti pubblici extraurbani e di media percorrenza rispetto a quelli urbani, è del tutto coerente con il diverso comportamento degli indici di mobilità relativi alla città di Torino ed alla sua Provincia sopra sintetizzati, e testimonia di una tendenza alla rilocalizzazione delle residenze al di fuori del comune, fermo restando il ruolo del capoluogo quale attrattore di mobilità sistematica e non sistematica. In altri termini, se è vero che la mobilità totale (numero di spostamenti pro capite al giorno) evidenzia una tendenza alla riduzione, è assai probabile che la distanza media percorsa per ogni spostamento tenda ad aumentare, il che si traduce in un incremento di traffico motorizzato (ovvero di veicoli/km pro capite al giorno). I grafici di seguito presentati riportano l'andamento degli indici di mobilità pro capite nel comune capoluogo e negli altri comuni della provincia di Torino relativamente ai principali modi di trasporto.

Figura 1.7.1: Mobilità procapite per modi principali di trasporto (Comune di Torino)

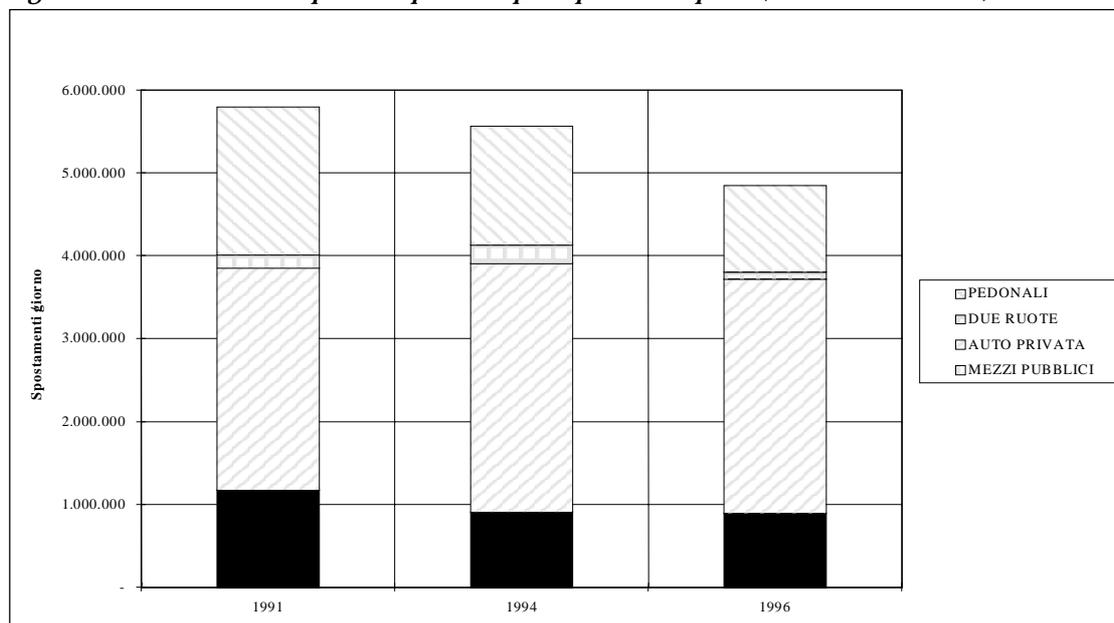


Fonte: Nostra elaborazione su dati Atm 1997

Figura 1.7.2: Mobilità pro capite per modi principali di trasporto (altri comuni della Provincia di Torino)

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atm 1997

Il grafico sotto (fig 1.7.3) illustra invece l'andamento della mobilità totale sull'intero territorio della provincia (compreso dunque il comune capoluogo) in termini assoluti (spostamenti totali giornalieri) e suddivisi nei principali modi di trasporto.

Figura 1.7.3: Mobilità complessiva per modi principali di trasporto (Provincia di Torino)

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atm 1997

Si noti in particolare la percentuale di spostamenti su autovettura sul totale degli spostamenti: erano il 46 per cento nel 1991, sono diventati il 58 per cento nel 1996. Nel solo comune capoluogo, la percentuale è passata nel medesimo periodo dal 38 per cento al 49 per cento. Parallelamente, gli spostamenti pedonali nell'intera provincia si sono ridotti dal 31 per cento al 21 per cento del totale (dal 32 per cento al 23 per cento nel solo capoluogo). Si è, in sintesi, in presenza di un radicale cambiamento del modello di mobilità urbano e metropolitano, nel quale sembrano assumere via via più importanza gli spostamenti di scambio fra città e provincia, e dunque gli spostamenti di media e lunga percorrenza. Conseguentemente, si assiste all'incremento percentuale (ed in alcuni casi

assoluto) degli spostamenti su autovettura privata, che probabilmente tendono parallelamente ad aumentare la distanza media percorsa per ogni spostamento.

2 Progetto strategico salute e sicurezza

Va segnalato che nel 1992 la città di Torino, con la collaborazione di 5 aziende private e delle municipalizzate Aem e Atm, ha avviato il progetto "Tecnologie Telematiche per i Trasporti ed il Traffico a Torino" (denominato anche "Progetto 5T"), con l'obiettivo di ridurre del 25 per cento il tempo medio di viaggio e del 18 per cento l'emissione di inquinanti ed il consumo di carburanti. Da marzo 1996 (e per i 22 mesi successivi) è stata realizzata la fase di sperimentazione con la quale si è valutata l'efficacia delle varie azioni previste dal "Progetto 5 T "(gestione del trasporto pubblico, controllo ambientale, controllo del traffico, gestione dei parcheggi, indirizzamento collettivo ed informazione ai cittadini). I principali risultati di questa fase sono così sintetizzabili:

- diminuzione del tempo di percorrenza del 17 per cento per il traffico privato e del 13 per cento per il trasporto pubblico nel caso in cui è stata valutata l'efficacia del sottosistema "controllo del traffico";

- riduzione del tempo di spostamento medio, origini/destinazioni, del 22 per cento per l'uso dell'auto e del 20 per l'impiego del trasporto pubblico nel caso in cui è stato valutato il sottosistema "informazione ai cittadini" (Gentile, 1998).

Altre azioni mirate alla mobilità sono state individuate o avviate dal comune o dalla Atm.

Il maggiore sforzo strategico della città per affrontare le problematiche descritte dovrà quindi essere incentrato sul settore della mobilità, sviluppando ulteriormente la strada tracciata dal "Progetto 5T".

3 Ambiente costruito e naturale: situazione e tendenze

In questo paragrafo non si affronta un tema estremamente critico per il futuro ambientale della città di Torino e cioè quello relativo alle implicazioni ambientali delle sue prospettive di sviluppo urbanistico. Queste prospettive sono ampiamente descritte e analizzate in altri capitoli di questo testo. La riflessione, che però andrà sviluppata successivamente e avendo a disposizione tutti gli elementi di conoscenza necessari, riguarda il fatto che il Prg definisce un insieme di nuovi interventi i quali, se attuati, potrebbero comportare un ulteriore intenso consumo di suolo e di risorse ambientali. Il Prg, inoltre, promuove un insieme di trasformazioni che potrebbero profondamente modificare gli equilibri e l'assetto ambientale dell'area. Il processo è in gran parte ancora aperto e molti degli interventi previsti possono essere diversamente orientati o addirittura diventare occasione di riqualificazione ambientale. Il contributo che si fornisce in questa sede riguarda invece gli aspetti di qualità urbana, rappresentati dalle quantità in gioco e dai caratteri dell'ambiente urbano, costruito e naturale.

3.1 Aree pedonali e arredo urbano

Le aree pedonali nella città di Torino sono progressivamente aumentate nel corso di questi ultimi anni (dal 1971 al 1995):

- la superficie complessiva da 21.500 mq è arrivata ad una estensione di 184.460 mq (dallo 0,16 per cento all'1,41 per cento della superficie totale comunale).

- la dotazione di mq pedonalizzati per ogni abitante da 0,01 mq/pro capite è arrivata a 0,19 mq/ab.

Per quanto attiene all'andamento nel tempo delle iniziative rivolte alla creazione di aree pedonali, si nota un loro aumento nel periodo 1970-79, con ben 144.000 mq istituiti, pari al 78 per cento della dotazione totale riferita al 1995, seguito da un ristagno nel periodo dal 1980 al 1992 (solo nuovi 600

mq), ed una ripresa, coerente con gli impegni di programma dell'amministrazione comunale, nel periodo 1993-95, con un aumento di 36.610 mq pari al 19.84 per cento del totale della superficie pedonalizzata. Tale recente tendenza è confermata, oltre che dagli ultimi interventi in Piazza Castello e Piazza Vittorio, da alcuni dati che stimano in 202.460 mq la superficie delle aree pedonali nell'anno 1997-98.

Con riferimento alla situazione del 1995, si rileva la diversa ripartizione delle aree pedonali tra le dieci circoscrizioni, con una loro netta prevalenza nella zona 1, Centro-Crocetta, con 115.440 mq, una loro ridotta estensione nella zona 4, Parella-San Donato-Campidoglio, con 1.200 mq, e nella zona 6, Barriera di Milano-Regio Parco-Falchera, con 1800 mq, ed infine l'assenza di aree pedonali nella zona 9, Nizza-Lingotto, e nella zona 10, Mirafiori Sud. Tale diversità permane se si considera il rapporto tra la superficie delle aree pedonali presenti nelle Circoscrizioni e la superficie di queste ultime: la zona 1 resta quella con la migliore dotazione (1.64 per cento), di molto superiore alla media cittadina (0.14 per cento); la zona 3, Pozzo Strada-San Paolo-Cenisia, e la zona 8, Borgo Po-San Salvario-Cavoretto, sono quelle con valori pari o superiori alla media (rispettivamente 0.3 per cento e 0.13 per cento); le altre zone hanno valori inferiori alla media con il minimo, escluse ovviamente le zone 9 e 10, nella zona 6 per la quale risulta una percentuale del 0.007 per cento. Per quanto riguarda le singole aree pedonali, sempre assumendo quale riferimento l'anno 1995, si nota che la maggior parte di esse ha una superficie inferiore ai 10.000 mq e che l'estensione minima è pari a 400 mq (largo Sempione) mentre la massima è pari a 50.000 mq (Crocetta). Le aree pedonali di maggiore estensione, oltre a quella della citata Crocetta, sono quelle di Via Garibaldi (20.000 mq), di parco Ruffini (26.500), e della zona dei Musei (13.600 mq).

La loro localizzazione ne evidenzia comunque il disegno strategico di riqualificazione degli assi stradali principali e delle zone monumentali del centro storico, grazie alla connessione tra le vie porticate e le stesse aree pedonali che costituiscono un elemento di continuità (da Piazza Statuto a Piazza Castello, comprendente l'area pedonale di via Garibaldi, da Piazza Castello a Piazza Vittorio Veneto, parzialmente pedonalizzata, attraverso la via Po ed infine tra Piazza Castello e Piazza Carlo Felice attraverso la via Roma e le aree pedonali attorno a Piazza Carignano e di via Amendola e Buoizzi.

La recente costituzione delle nuove aree pedonali nel centro storico è un tassello di una più vasta politica di valorizzazione della qualità urbana, messa a punto dal Settore Immagine e Arredo Urbano del Comune di Torino, già esistente come ufficio nel 1978 e che si è riorganizzato nel 1993 in gruppi di lavoro plurisetoriali, delineando tre filoni di attività: la progettazione, il controllo e la comunicazione.

Per quanto riguarda la progettazione, tanto per la zona del centro quanto per le periferie, sono stati messi a punto e avviati oltre quaranta progetti, per un investimento di 60 miliardi, il cui obiettivo conduttore è quello di ridefinire la mobilità veicolare in modo da recuperare spazi urbani alla fruizione collettiva. La progettazione si fonda su un concetto di arredo urbano inteso non come mero inserimento di oggetti di abbellimento, ma come studio delle dominanti stilistiche e architettoniche del passato, da riproporre o da reinventare in modo diverso a seconda delle specificità del luogo urbano, e come sintesi degli aspetti compositivi e funzionali che attengono alla pavimentazione, al verde, all'illuminazione e agli elementi di arredo in senso stretto.

I progetti realizzati riguardano: l'ingresso della Galleria di Arte Moderna (1993); la via Nino Costa (1995); la Piazza di Palazzo di Città (1995); le vie Amendola e Buoizzi (1995-96); la piazza della Consolata (1996); l'area Abba (1995-96); la Spina Reale (in corso); il sagrato del Duomo (1996-97); l'area dei Musei (1996-97); l'area romana (1996-8); l'Esedra di Piazza Vittorio (1996-98); la Piazza Primo Levi (1995-96).

Per quanto attiene al controllo delle trasformazioni, si è provveduto a dotare la città di regole in base alle quali eseguire gli interventi minori (pali, segnali, dissuasori, chioschi ecc, solitamente non considerati dagli strumenti urbanistici, ma che nel loro insieme producono l'immagine

dell'ambiente urbano) e di una serie di piani e regolamenti (il piano del colore; il piano della pubblicità; il piano dell'illuminazione pubblica; il piano della luce decorativa; il regolamento per i dehors; il regolamento per i chioschi), che definiscono criteri progettuali e tipologie di intervento ammissibili.

Nel caso delle strategie messe in atto per recuperare il colore delle facciate degli edifici, (iniziate già alla fine degli anni '70 e grazie alle quali Torino è la prima città europea a dotarsi di un piano del colore coerente con i cromatismi e i disegni del periodo ottocentesco), si contano ormai, oltre 10.000 interventi di ricoloritura realizzati dal 1980 al 1996 (per esempio, il recupero delle facciate degli edifici di Piazza Statuto, di Via Garibaldi, di Piazza Castello, di via Po, di Piazza Vittorio Veneto, di Piazza della Gran Madre ed anche della Piazza e della via di Palazzo di Città), che costituiscono ora un "percorso cromatico" in grado di valorizzare al meglio l'architettura e le scenografie dell'antica Torino, determinando al contempo un miglioramento della qualità urbana.

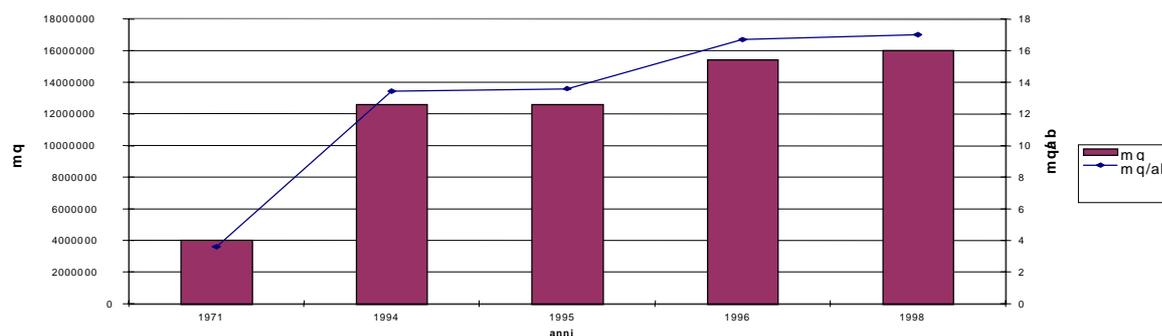
Tra gli interventi relativi all'illuminazione e la luce decorativa ci si limita a citare quelli riguardanti il Santuario di Maria Ausiliatrice, il Monte dei Cappuccini, la Mole Antonelliana, la Chiesa della Gran Madre, la facciata di Palazzo Madama, la facciata del Palazzo Comunale, il Mastio della Cittadella, la Galleria di Arte Moderna, Palazzo Reale, il Castello del Valentino, Piazza castello, Piazza Vittorio Veneto, Piazza Carlo Alberto, ed in ultimo i portici di Via Po.

3.2 Aree a verde urbano e aree naturali

Secondo gli ultimi dati riferiti all'anno 1997-1998, la città di Torino dispone di circa 16.000.000 mq di verde in dotazione (comprensivo del verde di arredo, delle banchine e degli spartitraffico), corrispondenti ad una quota di 17 mq/ab. Tale quota pro capite risponde allo standard dettato dalla Legge Regionale 56/77 che prevede 12.50 mq/ab per gli spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport.

A partire dai primi anni '70, si riscontra un incremento della superficie totale a verde ed della dotazione per abitante, favorita quest'ultima anche dal calo demografico, come dimostrato dal grafico seguente (fig. 3.2.1).

Figura 3.2.1: Aree verdi

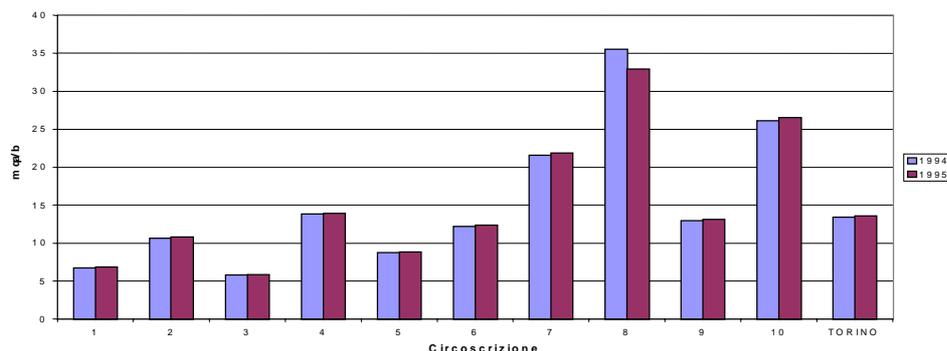


Fonte: Elaborazione Ambiente Italia da fonte Comune di Torino, Divisione Ambiente, Settore Verde Pubblico e Ufficio Statistiche

Il confronto dei dati relativi agli anni 1994 e 1995 consente di rilevare una differenza significativa, tra le diverse circoscrizioni, per quanto attiene al verde pro capite.

Come dimostra il grafico seguente, è infatti possibile notare come in alcune circoscrizioni (7, 8, 10) il valore risulta addirittura doppio della media cittadina (e di conseguenza in alcune scende alla metà).

Figura 3.2.2: Aree verdi per circoscrizioni



Fonte: Nostra elaborazione

Per quanto riguarda i dati a disposizione sulle alberate, si nota un incremento del numero di alberi dal 1986 (57.715 individui) al 1991 (60.500) ed ancora al 1997 (65.000).

I dati dell'ultimo censimento, riferiti a 361 km di strade alberate, consentono di evidenziare tra le essenze, quelle maggiormente diffuse (Platano, Tiglio, Bagolaro, Acero, Ippocastano, Carpino, Ciliegio, Olmo, Quercia e altri)

Nella città di Torino circa metà della superficie a verde è costituita da parchi e giardini urbani, che conservano presenze botaniche e faunistiche molto rilevanti per la biodiversità cittadina (più di 400 specie vegetali, avifauna di rilevanza europea ecc.). Tra queste aree si ricordano:

- Giardini Reali (40.000 mq, situati all'interno della Circoscrizione 1)
- Parco della Pellerina (837.220 mq, situato all'interno della Circoscrizione 4).
- Parco Colletta e Parco del Meisino (498.000 mq, situato all'interno della Circoscrizione 7) dove si trova la più vasta colonia di Aironi Cenerini (*Ardea cinerea*) in area urbana a livello europeo (70 esemplari).
- Parco del Valentino (325.230 mq, situato all'interno della Circoscrizione 8)
- Parco della Rimembranza o Parco della Maddalena (900.000 mq, situato all'interno della Circoscrizione 8)
- Parco Millefonti o "Italia '61" (143.560 mq, situato all'interno della Circoscrizione 9)
- Parco Colonnati (231.400 mq, situato all'interno della Circoscrizione 10)

All'interno del territorio comunale ricadono inoltre due Aree Protette Regionali, anch'esse rilevanti per qualificare la presenza della natura nell'area comunale:

- il Sistema delle Aree Protette della Fascia Fluviale del Po, con la Riserva Naturale Speciale del "Meisino e Isolone di Bertolla" (situata alla confluenza della Stura di Lanzo estesa per una superficie di 245 ha), e con l'Area Attrezzata dell'"Arrivore e Colletta" (collocata alla confluenza tra la Dora Riparia e della Stura di Lanzo, in sponda sinistra del Po, estesa su una superficie di 208 ha);
- il Parco Naturale della Collina di Superga, esteso su una superficie complessiva di 746 ha, dall'interessante conformazione morfologica e con una notevole diversità di vegetazione, data dalla compresenza di specie vegetali di origine alpina e tipiche dell'ambiente mediterraneo.

4 Progetto strategico qualità urbana

Le caratteristiche dell'ambiente costruito e naturale sono sempre più elemento di benessere e fattore di attrazione per la città. Si evidenzia quindi l'opportunità di proseguire su questa strada puntando ancora più decisamente sul miglioramento e sulla valorizzazione della qualità urbana come progetto strategico per il futuro della città.

In materia di aree pedonali e arredo urbano vi sono diversi progetti già preventivati, che confermano l'intenzione dell'amministrazione di proseguire ulteriormente sulla strada tracciata. A tal proposito, si ricordano i progetti relativi a Piazza Galimberti, all'area della Mole Antonelliana, a Piazza Bodoni, al borgo Campidoglio, alle vie Milano e XX Settembre, a Piazza IV marzo, alla cancellata del giardino Sambuy, alla Basilica di Superga.

La formazione di nuove aree pedonali è inoltre contemplata dal Prgc, in particolare nei progetti di risistemazione urbana denominati "spine". Tra queste si ricorda la "Spina Reale" che consiste in un nuovo asse urbano di circa 6 Km, ricavato a seguito della copertura della linea ferroviaria Torino-Ceres e della correlata costruzione del passante ferroviario, nonché della dismissione di vaste aree industriali attestate lungo la ferrovia, a cui è attribuita valenza di centralità metropolitana e di elemento di ricongiungimento di due quartieri.

La politica di recupero di spazi urbani alla fruizione collettiva tramite progettazione unitaria dovrà quindi sempre più diventare un punto chiave delle strategie urbane, sviluppandosi ulteriormente in modo da:

- realizzare o ampliare le aree pedonali nelle Circoscrizioni per creare delle centralità di quartiere;
- migliorare la relazione tra le aree pedonali e le aree verdi all'interno del centro per creare degli itinerari rivolti tanto ai turisti quanto ai residenti;
- definire correlazioni strette tra il sistema delle aree pedonali e quello delle piste ciclabili, favorendo in particolare i collegamenti tra il centro e le periferie;
- dare attuazione al progetto "Cento Piazze per Torino", per la riqualificazione della periferia, realizzando in tempi brevi gli interventi riguardanti la sistemazione di piazza Santa Rita, piazza Falchera Vecchia, piazza Livio Bianco, piazza nuova delle Vallette, piazza Chiesa della Salute ;
- dare seguito al progetto "The Gate Porta Palazzo" in modo da definire la soluzione per il recupero di tale spazio urbano;
- stabilire correlazioni con il "Progetto periferie".

In materia di aree a verde e aree naturali, il comune di Torino si è dato come obiettivo la creazione di due grandi sistemi di fruizione delle risorse naturali:

1. "Torino Città d'Acque" (inserito e integrato nel precedente progetto denominato Sistema Verde-Azzurro) che prevede il recupero ambientale di tutte le sponde fluviali della città con la creazione di un nuovo grande sistema verde sviluppato per oltre 74 km di sponde. Il progetto prevede la divisione in 8 ambiti e mira a realizzare un sistema finalizzato a dare dimensione "unitaria e continuativa" ai numerosi parchi; tali parchi dovrebbero venire in futuro collegati a formare una successione ininterrotta, fisica e funzionale di aree verdi attrezzate e trovare a loro volta i necessari raccordi con l'Anello Verde costituito dalla successione dei parchi collinari (un circuito di 45 km). "Torino Città d'Acque" prevede la costituzione di un complesso di aree verdi pari a 12.443.000 mq (di cui 8.296.000 ancora da realizzare), il quale potrà offrire alla città un patrimonio di oltre 30.000.000 di mq, raddoppiando così la consistenza del verde urbano oggi esistente.

Gli 8 ambiti sopra citati sono:

- L'area urbana del Fiume Po, dove si intendono creare le condizioni per una riqualificazione ambientale, anche attraverso elementi di relazione tra gli spazi verdi e gli spazi edificati
- L'area del Torrente Sangone, per la quale ci si pone l'obiettivo di risanamento e recupero delle sponde, di valorizzazione degli spazi verdi e di ripristino dell'accessibilità di aree ad oggi destinate ad usi ritenuti incompatibili.
- L'area del Fiume Dora Riparia, in gran parte interessata dalle trasformazioni del Progetto Spina Centrale, il quale prevede anche lo smantellamento di diverse aree industriali e il conseguente recupero di tratti del Corso d'acqua.
- L'area del Fiume Stura di Lanzo, dove è previsto il recupero dell'area oggi occupata dalla discarica controllata di rifiuti urbani e dai depositi di rifiuti industriali.

- Il Fiume Po, dove è previsto il recupero dell'area del Meisino, la realizzazione del percorso spondale in zona Fioccardo e il riordino del Bosco del Monte dei Cappuccini.
- Il Fiume Sangone, dove è prevista la rinaturalizzazione dell'asta fluviale nel tratto da Corso Stupinigi alla confluenza con il Po.
- Il Fiume Dora, dove si prevede la sistemazione del Parco di Via Calabria, il recupero a passeggiata del manufatto dell'ex Canale Ceronda e la realizzazione della passerella di scavalco della Dora, nonché la ciclopista in sponda sinistra da Corso Principe Oddone al Parco Colletta.
- Il Fiume Stura, per il quale si prevede il completamento e l'ampliamento del Parco dell'Arrivore le cui caratteristiche ambientali sono tali da permettere, per la prima volta in Italia, il recupero di quasi un ettaro di zona umida in città.

2. La cosiddetta "Corona Verde", che prevede un progetto di realizzazione di una fascia di naturalità attorno all'area metropolitana torinese, mettendo in relazione le aree protette regionali e le emergenze storico-architettoniche, tra le quali assume rilievo particolare il Sistema delle Residenze Sabaude.

Le azioni previste per il progetto Corona Verde sono:

- Interventi per la salvaguardia dei beni naturalistici e storico-architettonici.
 - Potenziamento della infrastruttura del verde urbano attraverso il miglioramento dei servizi di fruizione.
 - Allargamento del verde urbano attraverso la creazione di nuovi spazi verdi attrezzati
- La promozione culturale e la promozione turistica.

Le linee di ulteriore sviluppo in materia di aree a verde e naturali dovranno andare nella direzione di:

- Definire soluzioni atte a snellire le procedure per il reale recupero delle aree da destinare a verde urbano.
- Coinvolgere in maggior misura enti, associazioni, comitati di cittadini nella attuazione e gestione dei progetti.
- Ridefinire i contenuti del Prg in modo da superare le difficoltà operative e incentivare in maggior misura i soggetti privati a cedere le aree oggetto di recupero o a realizzare direttamente gli interventi.
- Prevedere interventi atti a tutelare la biodiversità, non solo in termini floristici e vegetazionali, ma anche faunistici (introduzioni di specie autoctone, conservazione del patrimonio genetico ecc.)

5 Il ciclo delle acque e dei rifiuti solidi: situazione e tendenze

Il metabolismo della città è costituito da flussi diversi (acque, materiali, energia, informazione) e la città può essere considerata più o meno ecologicamente "efficiente", e quindi sostenibile, in base alla sua capacità di conservare e valorizzare la quantità e la qualità delle risorse ambientali utilizzate. L'analisi si è per ora concentrata su gestione delle acque e dei rifiuti solidi, mentre in futuro potrà essere integrata anche con valutazioni circa il bilancio energetico cittadino.

1.1 Qualità delle acque del Po e dei suoi affluenti nel tratto cittadino.

Tutta l'area metropolitana, con i suoi 3.000 insediamenti industriali, è responsabile dello stato di inquinamento delle acque del Po (oltre che di quello di gran parte della rete fluviale piemontese).

Alcune osservazioni generali sul tratto cittadino del Po possono quindi essere fatte considerando le stazioni di monitoraggio ubicate a monte e a valle; va inoltre valutato il fatto che il territorio comunale è interessato da altre acque superficiali in riva sinistra e che gli affluenti Sangone, Dora Riparia, Stura hanno un non trascurabile effetto sulla qualità delle acque del Po.

Per poter fornire un quadro generale della qualità chimico-biologica del tratto di Po cittadino si è deciso di riportare due principali indicatori, riferiti alle 5 stazioni di monitoraggio considerate: la qualità biologica (misurata mediante il metodo denominato Ebi) e la qualità chimico-fisica (stimata utilizzando le “classi di qualità in relazione all'uso”).

1.2 Qualità biologica del Po

L'analisi dei valori Ebi registrati negli anni permettono di evidenziare un ambiente inquinato già prima che il fiume Po raggiunga il tratto cittadino (stazione di Moncalieri); la qualità delle acque superficiali subisce un rilevante peggioramento a livello delle stazioni Castiglione Torinese e Brandizzo, tale da non garantire la sopravvivenza di specie animali sensibili a condizioni ambientali restrittive.

In particolare, il peggioramento della qualità delle acque, così come evidenziato dal valore dell'Ebi, appare essersi molto accentuato negli anni tra il 1984 ed il 1989, periodo in cui si stava realizzando la rete di collettamento dei reflui urbani (fatto salvo per gli insediamenti isolati ed i rii collinari). Negli anni tra il 1989 ed il 1991 e 1994 si è invece registrato un miglioramento a livello della stazione di Brandizzo, attribuibile all'entrata in regime dell'impianto di depurazione Po-Sangone. E' bene sottolineare che esiste una carenza informativa in merito ai valori Ebi negli anni che vanno dal 1991 al 1997 per ciò che attiene le stazioni di Torino e Castiglione Torinese, dovuto forse alla difficoltà di campionamento per l'eccessiva artificializzazione del letto del fiume; a questo problema si sta ovviando con una campagna di monitoraggio avviata di recente usando substrati artificiali.

Tabella 5.2.1: Valori di Ebi rilevati nelle stazioni a monte e a valle del tratto del Po cittadino.

| | 1984 | 1986 | 1988 | 1989 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Moncalieri | 6 | 7 | 5 | 5 | 8 | 7 | 8 | 9 | 8 | 9 | 4 |
| Torino città | 5 | 7 | n. d. | 6 | n. d. |
| Castiglione Torinese | 2 | | 3 | 2 | n. d. |
| Brandizzo | 5 | 2 | 3 | 5 | 6 | 3 | 2 | 6 | n. d. | n. d. | 4 |

Legenda: Qualità biologica delle acque - significato dei valori Ebi

1<Ebi<3 → ambiente fortemente inquinato

4<Ebi<5 → ambiente molto inquinato

6<Ebi<7 → ambiente inquinato

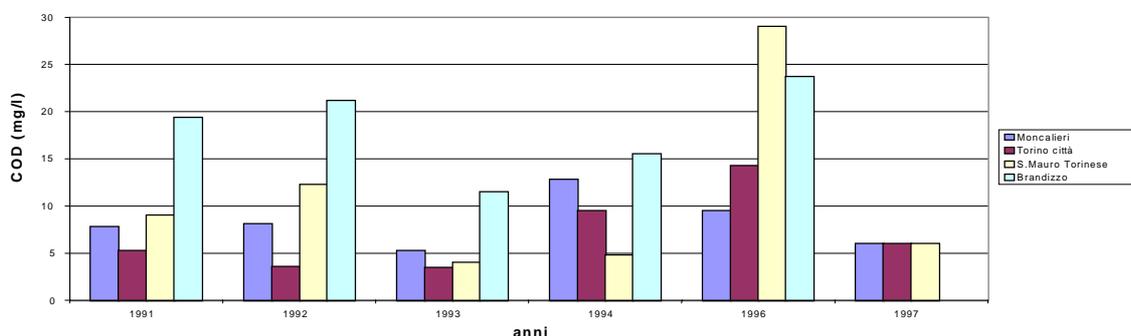
8<Ebi<9 → ambiente in cui sono evidenti alcuni effetti dell'inquinamento

10<Ebi<12 → ambiente non inquinato o non alterato in modo sensibile

1.3 Qualità chimico-fisica del Po

L'andamento del Cod (domanda chimica di ossigeno) registrato negli anni conferma il peggioramento delle condizioni del fiume Po a valle della città di Torino (dati Arpa).

Figura 5.3.1: Andamento del parametro Cod nelle stazioni a monte e a valle del tratto torinese del corpo idrico superficiale Po.



Fonte: Nostra elaborazione

La qualità chimico-fisica del Po nel tratto cittadino rimane pressoché costante negli anni tra il 1991 ed il 1996 (approvvigionamento idrico potabile di classe 3, acque idonee alla vita dei pesci), mentre le stazioni a valle presentano delle caratteristiche chimico-fisiche tali da farle retrocedere in classi di qualità idonee solo ad uso irriguo, industriale ed alla vita dei pesci ciprinidi. Il peggioramento delle caratteristiche chimico-fisiche è riconducibile da un lato all'esigua entità della portata del fiume Po nel tratto torinese (dovuta agli ingenti prelievi idrici effettuati dall'azienda energetica municipale di Torino a valle della confluenza dello Stura e dall'Enel a S. Mauro Torinese), nonché dall'affluenza in questo tratto di fiume delle acque provenienti dalla rete di canali irrigui nella quale confluiscono scarichi abusivi.

Poco monitorato e sicuramente responsabile delle variazioni registrate negli anni a carico del parametro Ebi, è invece l'inquinamento a livello dei sedimenti del fiume Po nel tratto torinese (vedi per esempio metalli pesanti), ulteriormente incrementato dalla presenza di sbarramenti artificiali (traversa Michelotti, ponte-diga) e di ingenti prelievi idrici che, causando una diminuzione della

portata del fiume Po, da una parte facilitano i meccanismi di ristagno e deposizione, dall'altra impediscono fenomeni di diluizione naturale dell'inquinamento. Nel tratto urbano vi è inoltre un forte apporto di inquinanti dovuto al dilavamento del suolo conseguente alle piogge meteoriche; la rete fognaria prevede infatti la raccolta separata di queste ultime dai reflui civili. Relativamente all'inquinamento a livello dei sedimenti è in fase di avvio un intervento di dragaggio dell'alveo del Po nel tratto navigabile (bonifica con rimozione dei depositi di limo).

Tabella 5.3.2: Qualità delle acque del Po in relazione all'uso

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Po Moncalieri | C | C | B | B | B | C |
| Torino | C | C | B | C | C | C |
| S. Mauro Torinese | D | C | B | B | C | C |
| Brandizzo | C | D | D | D | | D |

Legenda: Classi di qualità delle acque in relazione all'uso:

Classe B: approvvigionamento idrico potabile di classe 2 (acque idonee all'uso potabile mediante normali processi di trattamento quali sedimentazione e filtrazione, Dpr 515/82)

- acque idonee alla vita dei pesci salmonidi (Dir. Cee 78/659)

- acque idonee alla balneazione (Dpr 470/82)

Classe C: approvvigionamento idrico potabile di classe 3 (acque che necessitano di sofisticate operazioni di trattamento Dpr 515/82)

- acque idonee alla vita dei pesci ciprinidi (Dir. Cee 78/659)

- acque idonee alla balneazione (Dpr 470/82)

Classe D: Acque idonee alla vita dei pesci ciprinidi (Dir. Cee 78/659)

Uso irriguo, industriale ed assenza di tossicità acuta.

Fonte: Nostra elaborazione

A Torino non si registra un cambiamento significativo della qualità dell'acqua in relazione all'uso, se non nell'anno 1993, quando si è registrato un miglioramento qualitativo tale da far rientrare il tratto cittadino nella classe B (approvvigionamento idrico di classe 2, acque idonee alla vita pesci salmonidi, balneazione Dpr 470/82).

I valori chimico-fisici rilevati a Moncalieri permettono di garantire la qualità dell'acqua ai fini potabili, pur dovendo avvalersi di processi di filtrazione e disinfezione.

1.4 Qualità degli affluenti

Per ciò che attiene la qualità degli affluenti del Po nel tratto cittadino, la situazione negli anni può essere riassunta dalle tabelle e dalle considerazioni relative al dato Ebi rilevato nel corso del 1997 nelle stazioni subito a monte di Torino, di seguito riportati:

- torrente Sangone: Ebi compreso tra 2 e 3 (ambiente fortemente inquinato)

- Dora Riparia: Ebi 6/7 (ambiente inquinato)

- Stura: Ebi 6/7, dovuto anche alle scarse portate registrate durante l'anno (ambiente inquinato)

-

Tabella 5.4.1: Classe di qualità in relazione all'uso nella stazione a monte la confluenza nel Po del torrente Sangone.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| SANGONE Moncalieri (borgo S. Pietro) | D | D | D | D | D | C |

Fonte: Arpa.

Tabella 5.4.2: Classe di qualità in relazione all'uso nelle stazioni a monte la confluenza nel Po e nel tratto cittadino del corpo idrico sup. Dora Riparia.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Collegno dopo dep. | E | E | D | C | D | C |
| To (p. te Vanchiglia) | C | C | E | C | C | C |
| To (Basse di Dora) | C | C | D | C | C | C |

Fonte: Arpa

Tabella 5.4.3: Classe di qualità in relazione all'uso delle stazioni a monte e nel tratto torinese del corpo idrico sup. Stura

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Venaria | C | C | C | C | C | B |
| To (ponte di Bertoulla Amadeo VIII) | B | C | C | C | C | C |

Fonte: Arpa

1.5 Collettamento e depurazione acque reflue

Il collettamento e la depurazione delle acque reflue è affidato all'Azienda Po-Sangone, che attualmente serve un bacino di utenza di 1.450.000 abitanti e di 1.500 industrie, interessando oltre a Torino altri 18 Comuni limitrofi. Nel 1989 sono state completate le opere di collettamento delle acque reflue nella città di Torino, fatto salvo gli insediamenti isolati che scaricano in fosse biologiche e la zona collinare, ad oggi servita solo da alcuni collettori fognari sulle arterie principali. La rete di collettamento (circa 2.000 km) è stata costruita in modo da garantire la raccolta separata delle acque reflue da quelle bianche meteoriche. Gli abitanti di Torino allacciati alla rete fognaria vengono trattati totalmente nell'impianto dell'Azienda Po-Sangone. Ad essi si aggiungono gli abitanti dell'area metropolitana servita e gli scarichi di oltre 1.500 industrie (di cui 343 nel solo comune di Torino), per un totale di circa 3.000.000 di Abitanti Equivalenti. La potenzialità effettiva dell'impianto di depurazione è di 3.250.000 di A.E..

L'impianto, entrato in funzione nell'aprile 1984, applica, per il trattamento delle acque reflue, i trattamenti tecnologici prescritti dalla direttiva Cee 271/1991 e il recupero energetico dal trattamento dei fanghi residui della depurazione. E' interessante sottolineare la presenza di stazioni di controllo sulla qualità dei liquami (Toc, pH, conducibilità e tossicità) collocate nei nodi significativi della rete dei collettori, collegati in tempo reale con il sistema informativo dell'impianto, a salvaguardia dell'attività biologica dell'impianto e quindi del rendimento di depurazione.

1.6 Approvvigionamento e consumi d'acqua nella città di Torino

Il 70 per cento dell'acqua distribuita a Torino proviene dal sottosuolo, il 20-25 per cento dal fiume Po e il rimanente da sorgenti del Pian della Mussa.

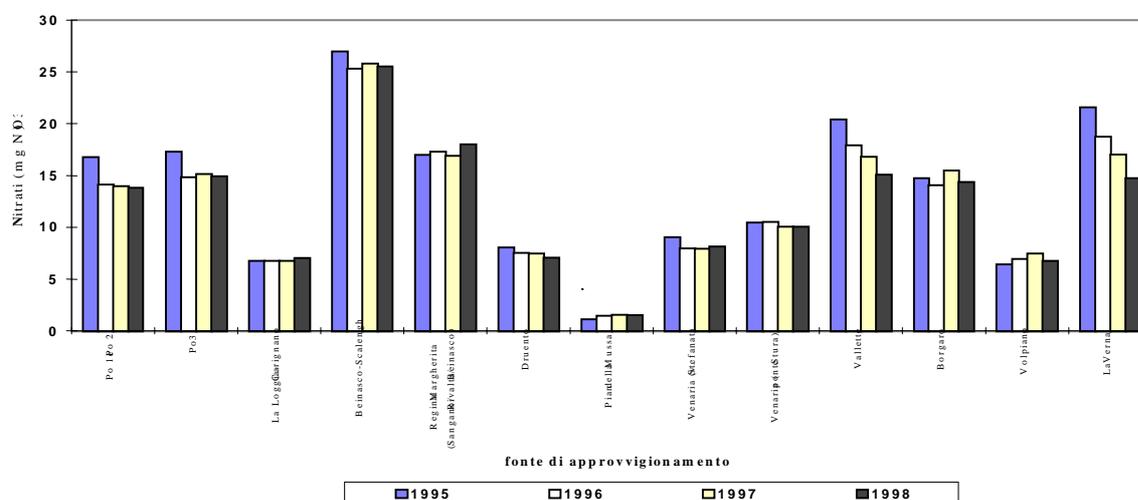
Le fonti di approvvigionamento sotterraneo maggiormente sfruttate sono state, negli ultimi quattro anni, i pozzi La Loggia, Carignano, Beinasco-Scalenghe, Rivalta-Sangano-Beinasco, Venaria e Volpiano, per lo più ubicati nell'area metropolitana, fuori dai confini di Torino città. L'acqua erogata per uso domestico dall'azienda Aam (l'Azienda Acquedotto Municipale che serve Torino e circa 35 Comuni dell'area metropolitana), negli anni 1991-1995, si è stabilmente aggirata intorno ai 281 litri/abitante giorno (dato 1995). Le perdite idriche sono state stimate nel 1991 intorno al 20 per cento.

Va ricordato il fenomeno, già evidenziato in un paragrafo precedente, relativo agli ingenti prelievi idrici effettuati dall'azienda energetica municipale di Torino a valle della confluenza dello Stura e dall'Enel a San Mauro Torinese, in quanto esso rappresenta un fattore di peggioramento della già compromessa qualità delle acque del fiume Po. Più in generale andrebbe indagato ulteriormente il problema dei consumi idrici da parte dell'industria.

1.7 Qualità delle acque di falda

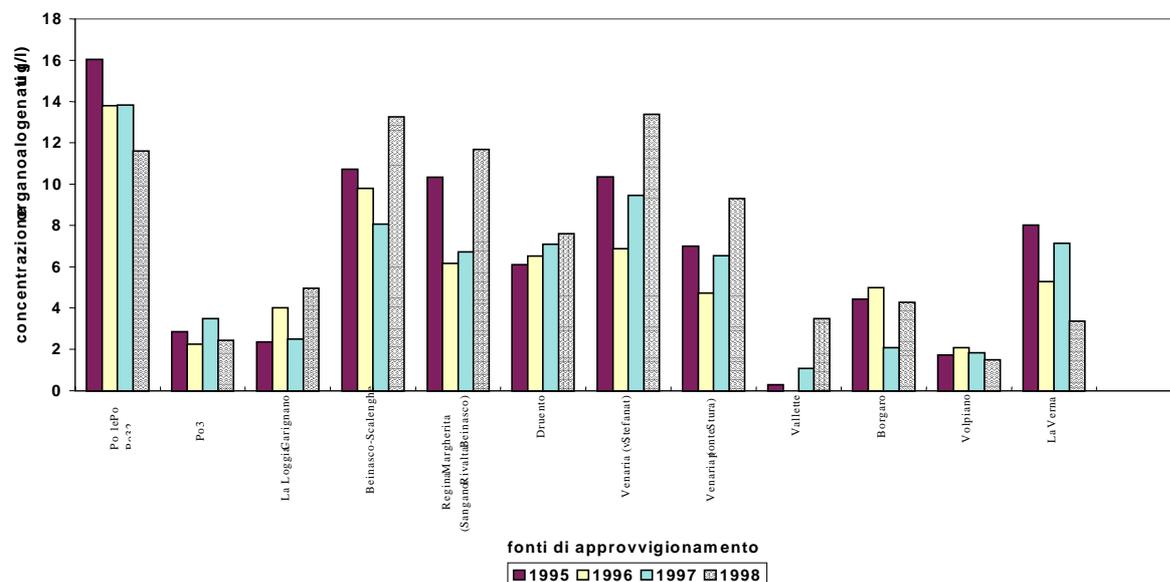
La qualità dell'acqua distribuita dall'acquedotto nelle case risponde alle prescrizioni della normativa vigente ed è garantita, laddove si renda necessaria, mediante impianti di potabilizzazione. La risorsa idrica sotterranea presenta tuttavia segni di inquinamento diffuso. Dall'analisi dei singoli dati di qualità relativi alle acque approvvigionate (fonte Aam), emerge che la maggior parte delle fonti di approvvigionamento, pur rispettando le concentrazioni limite definite dalla normativa Dpr 236/88, presentano concentrazioni molto elevate, spesso superiori ai valori guida (v.g.), per alcuni parametri quali i nitrati (v.g. =5 mg/l) ed i composti organoalogenati (v.g.=1 ug/l) (fig. 5.7.1 e 5.7.2). L'inquinante cromo è stato rilevato in alcuni pozzi (Pozzi Venaria di via Stefanat e Ponte Stura e pozzo La Verna), ma si registra una sensibile riduzione del fenomeno negli ultimi anni, in particolare nei primi due pozzi.

Figura 5.7.1: Andamento nitrati nelle diverse fonti di approvvigionamento.



Fonte: Aam

Figura 5.7.2: Andamento composti organoalogenati



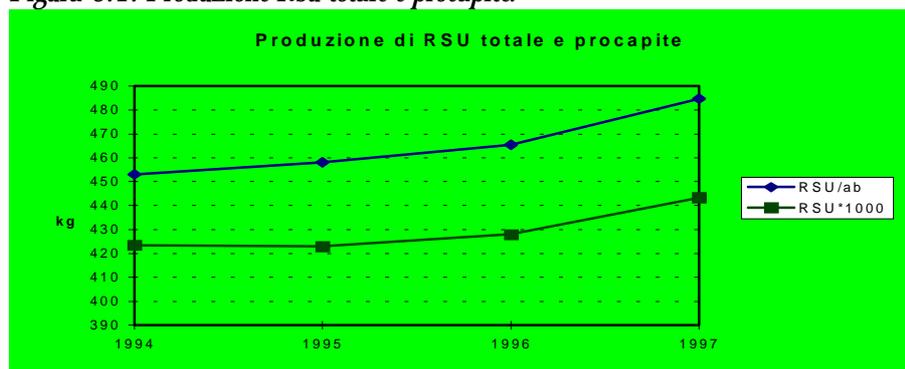
Fonte: Aam

Per comprendere meglio il fenomeno inquinamento delle acque di falda è necessario tener presente che le porzioni di territorio comunale corrispondenti alla pianura alluvionale sono sostanzialmente costituite da depositi poroso-permeabili, sede della falda idrica a superficie libera, la cui profondità è variabile stagionalmente ed in rapporto alla posizione geografica (da qualche decina di metri nella parte alta della pianura ad un metro circa in prossimità dei corsi d'acqua). La falda risulta pertanto assai vulnerabile non solo ad infiltrazioni dirette nel sottosuolo da attività umane, ma anche agli scambi con i corpi idrici superficiali con cui è in stretta connessione. La qualità dell'acqua a livello della falda profonda è ulteriormente minacciata da interventi non corretti (pozzi perdenti e pozzi industriali profondi) che hanno comportato in passato l'apporto di inquinanti (come i composti cloroorganici alifatici).

2 Produzione totale e procapite di Rifiuti Solidi Urbani (Rsu)

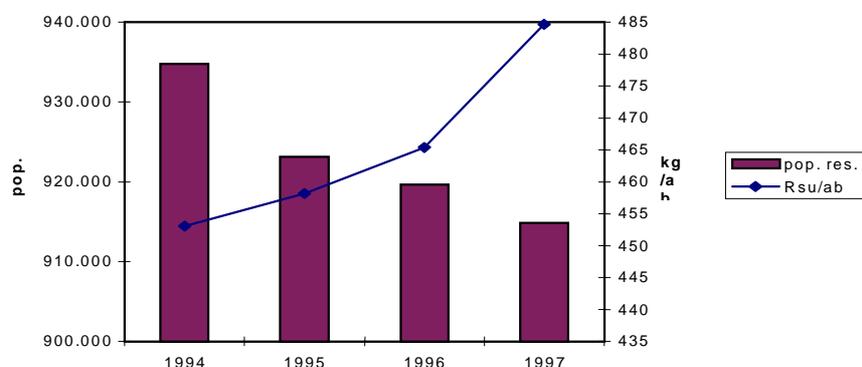
Negli anni recenti (dal 1994 al 1997), si è registrato un aumento del 5 per cento nella produzione annuale di rifiuti (passando da circa 423.000 a circa 443.000 tonnellate), nonostante sia contemporaneamente diminuita la popolazione residente del 2 per cento. E' quindi soprattutto aumentata la produzione di Rsu pro capite (nell'ordine del 7 per cento) che nel 1997 si è attestata sui 485 kg/abitante. L'entità e il progressivo aumento della produzione pro capite è da considerarsi un indicatore critico se confrontato con l'obiettivo stabilito dal "V Programma d'Azione ambientale Europeo", propone di stabilizzare la produzione pro capite sui 330 kg entro il 2000.

Figura 6.1: Produzione Rsu totale e procapite



Fonte: Nostra elaborazione.

Figura 23: Correlazione tra la crescita della popolazione residente e la produzione procapite



Fonte: Nostra elaborazione su dati Ecosistema Urbano

L'aumento nella produzione dei rifiuti può essere correlato all'espansione dei consumi, al fenomeno di terziarizzazione economica che produce elevati quantitativi di rifiuti assimilabili agli urbani ed al crescente utilizzo degli imballaggi.

6.1 Gestione e trattamento dei rifiuti

6.1.1 Raccolta differenziata

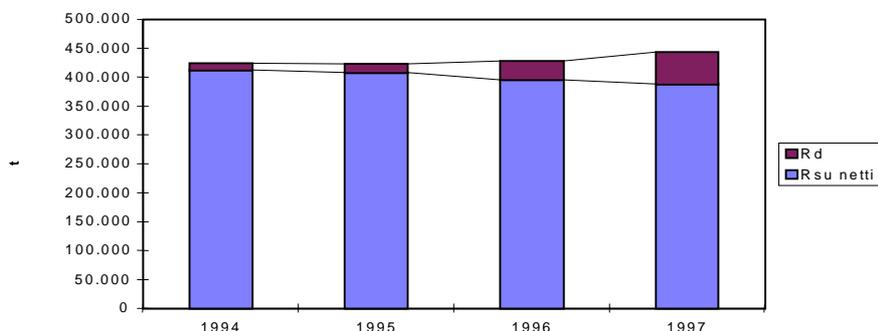
La normativa europea e il recente Decreto Ronchi (Dlgs. 22/97) sanciscono definitivamente la priorità della raccolta differenziata come strategia per la corretta gestione del ciclo dei rifiuti. Il decreto Ronchi fissa i seguenti obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere entro date prefissate:

- 15 per cento del totale dei Rsu prodotti entro il 1999;
- 25 per cento entro il 2001;
- 35 per cento entro il 2003.

A Torino la raccolta differenziata (Rd) viene effettuata per le frazioni di: vetro/lattine, carta/cartone, plastica, verde (potature e legno), frazione organica, rifiuti urbani pericolosi (Rup) ed ingombranti. Come si può osservare dal grafico seguente si è passati da una Rd nel 1994 pari al 3 per cento (sul totale di Rsu prodotti), ad una Rd pari a 13 per cento nel 1997, valore non molto lontano dall'obiettivo del Decreto Ronchi per il 1999. Questo incremento è dovuto prevalentemente all'aumento della raccolta delle frazioni di carta/cartone (che passa da circa 5.485

tonnellate nel 1994 alle circa 28.990 nel 1996) e del vetro/lattine (che passa da circa 5.490 tonnellate nel 1994 alle circa 8.995 nel 1996).

Figura 6.1.1.1: Produzione totale di Rsu e quantitativi separati con raccolta differenziata



Fonte: Nostra elaborazione su dati Ecosistema Urbano

6.1.2 Smaltimento finale

Per quanto riguarda lo smaltimento finale della quota di rifiuti non intercettata con la raccolta differenziata, va ricordato che la normativa comunitaria e soprattutto quella nazionale indicano la strada del progressivo abbandono del sistema dello smaltimento in discarica a favore di trattamenti più avanzati (riciclo e combustione con recupero di energia).

A Torino, nonostante che, grazie alla Rd, ci sia stata una diminuzione (-7 per cento rispetto a 1994) nell'utilizzo delle discariche come sistema di smaltimento finale, nel 1997 veniva inviato a questo tipo di smaltimento ancora l'87,5 per cento dei Rsu. La rimanente quota (corrispondente alla frazione di Rd) viene, invece, riciclata.

7 Progetto strategico Torino sostenibile

La prospettiva strategica della sostenibilità implica quindi un ulteriore rafforzamento delle politiche in corso (che si descrivono di seguito) in materia di acque, rifiuti ed energia e spinge verso un intervento di innovazione che agisca direttamente sulle cause (il sistema delle imprese, i processi produttivi, la qualità dei prodotti, i modelli di consumo, la consapevolezza dei cittadini ecc.). Per quanto riguarda il monitoraggio delle situazioni critiche e la riqualificazione dei corpi idrici superficiali va segnalato che (oltre ai progetti già citati in materia di sistema del verde) sono in corso o in fase di avvio due principali progetti finalizzati:

- Il Progetto "Po Pulito" (che è un sottoprogetto di Torino Città d'acque di cui si è detto nel paragrafo sulle aree verdi), a cura dell'Assessorato all'Ambiente e allo Sviluppo Sostenibile, con i seguenti obiettivi: acquisizione e organizzazione dei dati di qualità dispersi nei vari enti, nuove campagne di monitoraggio dei parametri chimico-fisico-biologici, analisi dell'evoluzione morfologica dei corsi d'acqua cittadini con la finalità di studiare gli interventi atti a rendere nuovamente fruibile alla balneazione il fiume Po nel tratto cittadino. All'interno di questo progetto è previsto il monitoraggio dei quattro fiumi torinesi (Po, Dora, Stura e Sangone), con la finalità di definire il carico inquinante proveniente dalla città di Torino, ed il censimento degli scarichi fino ad ora non controllati, vedi per esempio zona degli Ospedali.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti solidi urbani è stato di recente approvato il "Programma Comunale per la Gestione dei Rsu" (1998-2003) che ha definito come principali obiettivi: la riduzione della qualità e della quantità dei Rsu e degli assimilati; il raggiungimento del 50 per cento

della Rd entro il 2003; la valorizzazione sia in termini commerciali che a scopi di tutela ambientale delle frazioni dei rifiuti provenienti dalla Rd o dalla selezione e dal trattamento della residua frazione indifferenziata; il sostegno alle imprese impegnate nella gestione dei rifiuti; il rafforzamento del rapporto tra amministrazione e cittadinanza sulla base del principio della responsabilità condivisa e sulla collaborazione più diretta tra utenti ed addetti al servizio. Uno degli aspetti strategici anche per il risanamento del sistema acque-suolo-aree verdi e degradate, è ovviamente il recupero dell'area della discarica.

In prospettiva strategica andrà sicuramente avviata un'iniziativa di promozione dell'innovazione ambientale nel sistema delle imprese. Tranne l'iniziativa presa dall'Amministrazione con la creazione dell'*Environment Park*, sembrano ancora scarsi i segnali di protagonismo in questo campo nell'area provinciale (solo un caso di certificazione Emas e 5 di Iso 14.000), in un sistema industriale in cui nella sola area urbana sono ancora presenti ben 11 aziende a rischio.

8 La percezione della qualità urbana nella città di Torino

Nel seguito si riportano in sintesi i risultati di un'indagine qualitativa condotta per conto dell'Assessorato all'Ambiente della Città di Torino nel periodo 1995-1996. L'indagine aveva lo scopo di rilevare la percezione della qualità urbana di Torino da parte di un campione di cittadini. Il metodo adottato prevedeva la rilevazione del grado di adesione degli intervistati ad una serie di opinioni enunciate. Si voleva con ciò raggiungere due ordini di obiettivi:

1. esplorare il livello di vivibilità dal punto di vista soggettivo, misurando l'adesione ad affermazioni simili a quelle usate in comuni conversazioni;
2. verificare il grado di penetrazione delle tematiche ambientali nell'opinione dei cittadini, al di là dell'adesione formale dovuta a fenomeni di "moda d'opinione".

8.1 Metodo d'indagine

Sono stati intervistati 888 cittadini di entrambi i sessi residenti a Torino, di diversa età, titolo di studio, professione, zona di residenza. Fra questi, 155 erano studenti di età inferiore ai diciotto anni. L'intervista consisteva nella compilazione individuale di un fascicolo contenente una serie di 257 opinioni, distribuite in 6 campi per complessive 12 schede, denominate come segue:

- A. Quanta acqua
- B. Quale acqua
- C. La salute dei fiumi
- D. Aria e traffico 1
- E. Aria e traffico 2
- F. Aria e traffico 3
- G. Verde in città
- H. Rifiuti
- I. Cultura 1
- L. Cultura 2
- M. Supermercato
- N. Riassumendo

Il soggetto intervistato poteva aderire a nessuna, una, alcune o tutte le opinioni proposte, ma la serie delle risposte andava data nell'ordine indicato. Si voleva dunque che per ciascuna opinione fosse espresso un parere, a prescindere da opzioni ritenute più appropriate eventualmente contenute nel seguito dell'intervista. La struttura dell'intervista è stata studiata per rendere percepibile il maggior numero possibile di varianti negli atteggiamenti del campione rispetto ad un tema.

8.2 Osservazioni sui dati rilevati

- A e B: Quanta e quale acqua.

La maggioranza del campione ritiene di non saper dire quanta acqua consuma e il 32 per cento ammette di consumare più acqua di quanta gli servirebbe. Un quarto degli intervistati assume un atteggiamento propositivo, condividendo una politica del “doppio rubinetto” (acqua per lavarsi diversa da quella da bere); il 10 per cento ritiene che se l’acqua costasse di più si ridurrebbero i consumi. Un terzo degli intervistati è del tutto insoddisfatto della qualità dell’acqua comunale e ha rinunciato a berla. Il 31 per cento è convinto che i controlli siano insufficienti. Tuttavia paradossalmente quasi il 39 per cento degli intervistati afferma che l’acqua della sua zona è abbastanza buona e che “dopotutto a Torino il servizio acqua funziona abbastanza bene”. Il 19 per cento sarebbe disposto a pagare di più in cambio di garanzia di qualità.

- C: La salute dei fiumi.

Più della metà degli intervistati ritiene che “se non si interviene, il Po non ritroverà mai il suo equilibrio biologico”. Emerge il legame affettivo con il fiume, ma anche il desiderio che la città utilizzi meglio le opportunità da esso offerte: “la città non sa legare la sua immagine al grande fiume” (38 per cento delle risposte); “a Torino si sottovaluta l’importanza dei fiumi come vie di trasporto” (32 per cento).

D, E, F: Aria e traffico.

La maggioranza degli intervistati ritiene che l’aria di Torino sia inquinata, che i principali responsabili siano i gas di scarico degli autoveicoli e che la soluzione del problema derivi da un cambiamento dei comportamenti individuali. Il 32 per cento prende la macchina “per far prima”, e la stessa percentuale prende i mezzi pubblici per non avere il problema del parcheggio: parecchi ritengono che “se ci fossero più parcheggi tutti potrebbero spostarsi in macchina” (14 per cento) e sostengono che “prenderebbero la macchina se ci fossero i parcheggi” (20 per cento). La bicicletta non è considerata un’alternativa (il 20 per cento dichiara “non vado in bici perché ho paura delle macchine”, il 18 per cento che “la città è progettata per le automobili”), ma si auspica che il suo utilizzo in città venga incentivato economicamente (18 per cento); pochissimi chiedono di aumentare le tasse a chi va in auto (5 per cento).

- G: Verde in città.

Un terzo degli intervistati sostiene che “tutto sommato a Torino gli spazi verdi non mancano, ma sono mal distribuiti”. I giardini sono poco frequentati (solo il 18 per cento ci va almeno una volta la settimana), alcuni dicono per paura degli immigrati (16 per cento) e degli “sbandati” (12 per cento). Una buona percentuale ritiene che “se i cittadini si organizzassero, molti cortili potrebbero diventare piccoli giardini” (28 per cento) e accetterebbe di contribuire alla manutenzione dei giardini pubblici (17 per cento).

H- Rifiuti.

La maggioranza relativa del campione ritiene che “la città potrebbe trasformare i rifiuti in una risorsa”; ma il 21 per cento degli intervistati afferma che “diminuire i miei rifiuti sarà difficile; bisogna puntare sulle tecnologie di raccolta e trattamento”. Separano i rifiuti per senso civico ma temono che non serva a molto (20 per cento), e non hanno la minima idea di quanti rifiuti producano al giorno (25 per cento).

M- Supermercato.

Con questa scheda, più che esplorare la relazione diretta tra tematiche ambientali e consumi, si vuole indagare come il campione riesca a comporre in equilibrio i comportamenti individuali con le istanze ideali. Circa la metà del campione ritiene che a Torino i supermercati non manchino, e

trova piacevole far la spesa al supermercato anche perché dà maggiori garanzie di qualità ed economicità. Tuttavia altrettanti ritengono che al supermercato si finisca a comprare più di quello che serve e che purtroppo i piccoli negozi vanno scomparendo. D'altra parte un supermercato sotto casa non dispiacerebbe a un terzo degli intervistati e il 17 per cento ritiene che il supermercato sia un po' come una piazza, un luogo d'incontro.

N- Riassumendo.

La maggioranza ritiene che “senza la collaborazione dei cittadini nessuna amministrazione riuscirà mai a risolvere i problemi dell'ambiente” e che “se a Torino si investisse di più per l'ambiente, si creerebbero nuove occasioni di lavoro”. Il 58 per cento ritiene comunque necessario “cambiare profondamente le abitudini individuali”.

8.3 Alcune osservazioni conclusive degli intervistatori

1. Sulla percezione soggettiva della qualità ambientale della città.

Emerge un atteggiamento equilibrato, collaborativo, alla ricerca di soluzioni compatibili con il presente modello socio-economico.

2. Sul grado di penetrazione delle tematiche ambientali.

Il bene ambientale sembra visto più in modo strumentale che come valore in se': la questione ambientale può trasformarsi in risorsa economica ma c'è una propensione a considerare i consumi come una variabile indipendente.

**M. Berrini, P. Comolli, M. Miglio, A. Salvati, T. Santos,
C. Semenza, M. Zambrini, AMBIENTE ITALIA**

RISULTATI DELL'INCHIESTA "OPINIONI SU TORINO E L'AREA METROPOLITANA"

Sintesi

Un'articolazione della fase diagnostica del piano strategico è rappresentata dal seguente questionario postale, che ha avuto lo scopo di raccogliere pareri ed opinioni circa i punti forti e deboli della città direttamente dalla voce dei cittadini, dagli utenti dell'agglomerato urbano.

Il campione a cui è stato inviato il questionario ha raccolto 400 persone rappresentative delle forze economiche, sociali e culturali presenti in città. Gli intervistati appartenevano alle seguenti categorie: responsabili di Consolati; operatori del settore Università, formazione e ricerca; industria ed economia; trasporti; assicurazioni e banche; commercio, artigianato e agricoltura; turismo, cultura, sport e tempo libero. La lista non è stata però considerata esaustiva ed ogni soggetto, facente parte del campione, è stato invitato a fornire copie a persone la cui opinione potesse risultare utile.

Un ulteriore scopo del questionario - ottimamente raggiunto, avendo ottenuto un grado di risposta superiore al 25% del campione considerato e avendo riscontrato in più casi la disponibilità di più soggetti a partecipare attivamente al progetto- è stato il coinvolgimento al Piano.

1 Punti di forza

Per comodità, riassumiamo di seguito alcune indicazioni generali circa i risultati del sondaggio, mentre il lettore potrà avere informazioni più analitiche dai dati riportati nelle tabelle. Per continuità con i lavori precedenti e per facilitare la lettura dei risultati dell'indagine, si sono inoltre suddivise le risposte rispettando i capitoli della diagnostica.

Secondo l'opinione di più di un terzo degli intervistati il **settore turistico, culturale e del tempo libero** è di grande rilevanza per la promozione cittadina: il 33 per cento dei rispondenti lo segnala infatti in prima, seconda o terza scelta. Per il 14 per cento del campione, la promozione deve considerare con molta attenzione il patrimonio artistico, architettonico e museale della città, con la valorizzazione di grandi ricchezze quali il Museo Egizio, la Santa Sindone, il Castello di Venaria Reale. Sempre in riferimento al turismo, risultano essere di grande importanza la struttura del Lingotto e le fiere e i congressi internazionali di cui la città è sede. A Torino viene inoltre riconosciuto un forte ruolo nella storia del Paese: l'essere stata culla della dinastia sabauda e capitale d'Italia sono, per molti intervistati, punti di rilievo nella promozione internazionale.

In misura minore, vengono suggeriti ulteriori elementi caratterizzanti positivamente la città, quali le numerose opportunità culturali giovanili, la presenza di una ricca tradizione enogastronomica, il comprensorio per gli sport invernali già noto, ma maggiormente pubblicizzabile all'estero.

Il secondo settore su cui puntare è rappresentato, sempre secondo il parere degli intervistati, dal **territorio, dalle infrastrutture e dai servizi pubblici** (circa il 20 per cento delle risposte).

La collocazione geografica di Torino viene recepita come estremamente favorevole per l'integrazione e per le attività economiche, sia a livello nazionale - si sottolinea la centralità della città rispetto all'Europa -, sia a livello regionale, essendo Torino baricentrica rispetto ai confini del Piemonte. La sua localizzazione è considerata altresì favorevole e gradevole per la presenza di colline, montagne e laghi, e per la prossimità a diversi luoghi di villeggiatura.

Le persone interpellate evidenziano poi le innumerevoli potenzialità di Torino e dell'area metropolitana, che si esplicitano nei grandi progetti di riqualificazione in attuazione, dal passante ferroviario alla ridefinizione delle Spine, e nelle numerose aree industriali dismesse, spesso localizzate in luoghi nevralgici della città.

Ulteriori caratteristiche territoriali ed infrastrutturali positive sono date dai grandi parchi pubblici e dalle aree verdi, dal contesto urbano ordinato e vivibile, dai buoni collegamenti con la regione, dal patrimonio immobiliare a basso costo.

Con qualche sorpresa il settore riguardante le **attività industriali e più in generale produttive**, compare solo al terzo posto con il 17 per cento delle risposte.

Tra i punti di forza fondamentali emergono quelli legati ai numerosi insediamenti industriali, non soltanto relativi all'industria metalmeccanica, ma anche a settori a forte concentrazione tecnologica.

Altre opportunità, segnalate in secondo piano, sono legate alla presenza di note fondazioni bancarie ed istituti assicurativi, allo sviluppo del terziario avanzato e all'alta qualificazione della manodopera.

Torino sembra rivestire un ruolo importante anche per il settore dell'**Università, della formazione e della ricerca** (10 per cento delle risposte). Molto importante risulta essere la ricerca tecnologica e scientifica avanzata; vengono inoltre ricordati i numerosi laboratori scientifici e di sperimentazione e la diffusa cultura tecnica specifica. Il Politecnico e l'Università, con i centri di formazione professionale, aggiornamento, specializzazione, sono un altro motivo di orgoglio dei torinesi che dovrebbe essere riconosciuto a livello internazionale.

L'ultimo settore, a cui si riferisce un esiguo numero di interpellati (il 4 per cento) riguarda la **qualità ambientale ed urbana**. Alcune persone rilevano l'alta qualità della vita che Torino offre; i suoi abitanti possono infatti usufruire di molti servizi e l'area presenta un forte dinamismo socioculturale, dato dalle numerose attività di volontariato e di appoggio alle fasce deboli della popolazione.

1 Debolezze

Dalla seconda domanda rivolta al campione si possono evidenziare i punti di debolezza di Torino e dell'area metropolitana, mentre la terza riporta ciò che è possibile fare per ovviare alle carenze suddette.

Le difficoltà maggiori presenti in città riguardano il settore delle **infrastrutture, del territorio e dei servizi pubblici** (33 per cento), con un particolare riferimento ai trasporti internazionali e nazionali. Gli intervistati segnalano l'isolamento della città, l'esclusione dalle grandi linee di trasporto ferroviario e la disorganizzazione dell'aeroporto di Caselle. Per ovviare a queste difficoltà viene auspicato il potenziamento delle linee ferroviarie e dell'aeroporto, un sistema di collegamento continuo e celere del centro città con Caselle con l'aeroporto di Malpensa 2000.

Difficoltà analoghe vengono riscontrate nei trasporti pubblici urbani, che risultano lenti e insufficienti. A questo proposito, gli intervistati sottolineano la necessità di una linea di metropolitana e di un piano di trasporti pubblici innovativo ed efficace.

Ulteriori disagi riguardano la carenza di parcheggi e il degrado edilizio ed urbanistico. I cittadini richiedono alla Pubblica Amministrazione un impegno fattivo nella creazione di parcheggi interrati in centro e di scambio nelle periferie cittadine, che, integrati con un

migliore trasporto pubblico, decongestionerebbero il traffico. Si rileva inoltre l'esigenza di numerosi interventi per ovviare al degrado sia in aree specifiche che sull'intero territorio, mirati alla pulizia di strade e parchi e alla ristrutturazione e ritinteggiatura degli edifici specialmente nelle aree di pregio.

Il secondo settore indicato riguarda la **qualità ambientale ed urbana** (circa il 14 per cento delle risposte).

Causa di forte disagio presso i cittadini è l'aumento della criminalità e della delinquenza (più del 10 per cento), fenomeno che si manifesta maggiormente in alcuni quartieri. In molti casi, la carente sicurezza pubblica viene associata alla forte immigrazione e alla difficile integrazione degli extracomunitari nella società e nel mondo del lavoro.

Gli intervistati suggeriscono di aumentare la vigilanza e i controlli delle forze dell'ordine, e richiedono una maggiore fermezza alla Pubblica Amministrazione nelle espulsioni di persone senza permessi di soggiorno, insieme ad un maggiore coinvolgimento nell'incentivare l'integrazione degli extracomunitari.

Una delle principali difficoltà per la promozione internazionale della città è individuato nella carente **immagine di Torino nel mondo** (13 per cento delle risposte). Torino appare infatti come un'area esclusivamente industriale, incapace di crearsi un'immagine nuova, magari turistica, non unicamente legata all'industria automobilistica, soprattutto a causa della scarsa fiducia degli amministratori e dei cittadini nelle proprie capacità, di una carente promozione estera e di una pressoché totale assenza di cultura europea.

Per ovviare a tutto ciò, i cittadini auspicano una maggiore promozione delle ricchezze artistiche e architettoniche della città, un'incentivazione degli scambi culturali con l'estero, e la diffusione dello studio delle lingue straniere.

Non sono sottovalutabili le carenze relative alla **cultura, tempo libero e turismo**, che totalizzano l'11% delle risposte. Primo punto debole di Torino in questo settore è dato dalle scarse strutture ricettive - alberghi e ristoranti - e dall'eccessivo costo rispetto ad altre città italiane. Viene quindi consigliato il potenziamento della struttura alberghiera e la costruzione di nuovi complessi, a prezzi contenuti, per la ricezione di giovani.

Il settore riguardante il **potenziale economico, industriale e dei servizi** risulta debole, principalmente per la scarsa diversificazione industriale, poiché l'economia cittadina appare basata quasi esclusivamente sull'industria automobilistica e sul suo indotto. Viene rilevata inoltre la debole volontà di investimento nel settore, sia parte privata che pubblica, e lo scarso slancio della classe imprenditoriale, che appare restia al cambiamento e poco fiduciosa verso nuovi settori, quale per esempio il terziario. Per ovviare a questi problemi viene consigliato di promuovere nuove attività imprenditoriali giovanili, di favorire le piccole imprese, soprattutto se intenzionate a riconvertirsi in nuovi settori non legati a quello automobilistico.

Alcuni problemi della città vengono attribuiti al **sistema di governo territoriale** (6 per cento delle risposte), in particolare a carenze della Pubblica Amministrazione, - che dovrebbe gradualmente privatizzare molti suoi servizi -, alla marginalità politica di Torino a livello nazionale e alla sua esclusione dalle decisioni più importanti prese dal Governo.

Il settore che presenta meno difficoltà, essendo nominato da solo il 2 per cento del campione, è relativo all'**Università e alla formazione**. Lo scarso sviluppo della ricerca

tecnologica e scientifica, dovuto soprattutto alla carenza di fondi e alla scarsa sinergia tra aziende private ed Università, viene solo in minima parte rilevato e altrettanto marginale risulta essere, nelle risposte degli intervistati, l'irreperibilità di specifiche figure professionali con un alto grado di preparazione, ottenibile soltanto con l'istituzione di nuovi corsi di perfezionamento.

2 Priorità

La quarta domanda richiedeva al campione in ordine di importanza i progetti prioritari in discussione in città e nell'area metropolitana.

I cinque progetti che stanno maggiormente a cuore ai Torinesi sono:

1. la costruzione di una linea metropolitana,
2. la linea ferroviaria di alta velocità che colleghi Torino con Lione e Venezia,
3. la creazione di un "sistema museale",
4. la promozione internazionale,
5. la candidatura a sede delle Olimpiadi del 2006.

3 Dati disaggregati per professioni ed attività degli interpellati

Dalla quinta alla settima domanda, per l'analisi delle risposte è stata prevista una suddivisione del campione in subcampioni relativi alle professioni e alle attività svolte dagli interpellati.

Non avendo fornito limiti o suggerimenti e avendo lasciato piena libertà di risposta, è stata registrata una certa dispersione di dati. Ciò nonostante si sono potute trarre le seguenti conclusioni:

- **I responsabili dei Consolati** dei Paesi rappresentati a Torino si sono detti particolarmente favoriti nelle loro attività dagli insediamenti industriali presenti nell'area, dal Politecnico e dall'Università rinomati internazionalmente, dalla ricchezza artistica, architettonica e museale caratterizzanti la città.

I fattori che invece ostacolano maggiormente le loro attività sono costituiti dall'inefficienza dei trasporti nazionali ma soprattutto internazionali, dalla lentezza burocratica nell'ottenere documenti e certificati, dalla marginalità politica di Torino a livello nazionale e dallo scarso interesse dimostrato dal governo centrale verso le problematiche inerenti l'immigrazione e l'inserimento degli extracomunitari nell'area urbana.

- **I docenti universitari e coloro che si occupano di formazione e ricerca** hanno evidenziato come punto di forza della città la presenza dell'Università, del Politecnico e di numerosi centri di ricerca tecnologica e scientifica avanzata.

Questi ultimi, uniti ai centri di sperimentazione e allo sviluppo delle telecomunicazioni e delle reti telematiche rendono Torino una città ideale per chi si occupa di ricerca avanzata, soprattutto in funzione dei numerosi legami tra centri di studio, industria e insediamenti produttivi.

Le maggiori difficoltà incontrate in questo settore sono date dagli scarsi supporti finanziari alla ricerca, che si auspica possano essere incentivati sia a livello pubblico che privato, dall'insufficienza dei trasporti nazionali e internazionali e dalla inadeguata localizzazione delle università, a cui si potrebbe ovviare con la realizzazione di un campus in cui concentrare tutte le facoltà universitarie.

- **I rappresentanti del settore industriale ed economico** rilevano quali caratteristiche positive per il settore: gli importanti e numerosi insediamenti produttivi localizzati nella regione, l'alta qualificazione della manodopera e la spiccata mentalità imprenditoriale. Vengono invece sentiti come sfavorevoli l'inefficienza dei trasporti nazionali e internazionali di persone e merci; le carenze della Pubblica Amministrazione soprattutto nelle sovvenzioni e nelle facilitazioni per l'imprenditoria giovanile; la crisi economica in atto a livello nazionale è maggiormente sentita a Torino, città il cui settore trainante è l'industria, per cui si auspica l'incentivazione di investimenti e capitali di imprese estere.

- **Coloro che si occupano di attività inerenti i trasporti**, a differenza della maggior parte del campione, si dicono soddisfatti dal piano dei trasporti urbano nazionale ed internazionale; rilevano il ruolo primario rivestito dal trasporto su ferro e l'attuazione e la previsione di importanti e rivoluzionarie opere di potenziamento, quali il passante ferroviario e la prevista metropolitana.

Proprio la mancanza della linea di metropolitana viene vista come uno dei punti di maggiore debolezza della città, così come l'incompletezza della tangenziale, di cui si aspetta ancora il raccordo Est. Vengono inoltre denunciate varie carenze della Pubblica Amministrazione, la lentezza della burocrazia, la difficoltà di realizzare progetti unitari coinvolgendo tutte le parti interessate e la scarsa conoscenza e promozione delle opere in attuazione presso i cittadini, che spesso subiscono gravi disagi senza sapere a cosa essi siano dovuti.

- **Gli operatori del settore assicurativo e finanziario** rilevano l'alto livello raggiunto dal loro settore e la possibilità di proficui scambi tra la regione e le limitrofe aree francesi.

Carenze della città sono date dagli inefficienti trasporti nazionali ed internazionali e dalla crisi economica in atto.

- **I rappresentanti del settore commerciale ed artigianale** riscontrano, quali punti di forza, la presenza di numerose aree mercantili e di strutture commerciali. L'area viene descritta come vivace e attiva grazie ai numerosi insediamenti produttivi, alla forte domanda di prodotti e ad una serie di fattori legati al turismo che rendono il commercio non solo dipendente alla domanda locale. I punti di debolezza sono rappresentati dalla presenza massiccia della grande distribuzione, nonostante venga rilevato quale punto di forza il buon rapporto, che ancora permane, tra piccolo dettagliante e cliente.

I commercianti denunciano poi l'eliminazione del traffico privato dal centro e l'inefficienza della rete di trasporto pubblico, fattori che rendono i consumatori piuttosto stanziali e poco propensi a diversificare i luoghi in cui fare i propri acquisti, preferendo i grandi centri commerciali.

- **Gli operatori del settore turistico e inerente al tempo libero e allo sport** considerano come maggior punto di forza le ricchezze artistiche, museali ed architettoniche della città ed evidenziano la presenza del sistema delle Regge Sabaude, (la cosiddetta "Corona delle Delizie", che potrebbe rendere Torino e il Piemonte competitiva con la valle della Loira e i suoi castelli). Molto importante per chi si occupa di turismo è la presenza di una struttura rinomata come il Lingotto e di un ricco programma di fiere e convegni internazionali.

Gli operatori del suddetto settore si dicono particolarmente svantaggiati dalla debole immagine turistica di Torino che andrebbe rivitalizzata, a loro parere, pubblicizzando maggiormente le attrattive della zona e inserendo la città nei circuiti nazionali e internazionali dei *tour operators* stranieri.

Un altro problema è rappresentato dalle carenze e soprattutto dalla dispersione delle risorse destinate al patrimonio artistico: a tal proposito, gli operatori richiedono la costituzione di un organismo o di un ente preposto all'incentivazione del turismo e alla distribuzione dei fondi destinati al supporto del settore.

4 Proposte

L'ultima domanda del questionario richiedeva una buona idea per Torino e l'area metropolitana, cui magari nessuno aveva fino ad ora pensato. Riportiamo di seguito alcune tra le proposte più interessanti.

- Creare il “Menestrello del Comune”, trasmissione televisiva che intrattenendo coinvolga e informi i cittadini delle iniziative del Comune, della Regione e dei privati. Le trasmissioni devono essere rivolte a spettatori di ogni fascia d'età, ma soprattutto devono interessare i giovani alle attività e alla vita della città.
- Sfruttare il Po come via di comunicazione e trasporto merci, coinvolgendo le aziende private che possono servirsi del fiume come via di trasporto a sovvenzionare il progetto lasciando, in cambio di finanziamenti, la possibilità di pubblicizzare i propri prodotti lungo le fiancate delle imbarcazioni.
- Affittare a prezzi bassi edifici del Comune a giovani imprenditori, dando loro il compito di seguire i lavori di ristrutturazione, sovvenzionati con gli affitti richiesti. In questo modo molti edifici degradati appartenenti al Comune verrebbero riutilizzati con spese minime da parte dell'Amministrazione.
- Posizionare il Museo Egizio in una struttura più grande, sempre in centro, affidando il progetto a giovani architetti tramite un concorso internazionale di risonanza europea. In questo modo il Museo e la città potrebbero beneficiare di un grande promozione internazionale senza grandi spese.
- Suddividere la città in piccole zone affidandone il monitoraggio e la manutenzione a giovani disoccupati, pensionati e cassintegrati.
- Rendere Torino un avanzato centro medico scientifico, come ai tempi di Dogliotti, essendo la città dotata di numerosi poli ospedalieri e potendo già contare su una certa fama a livello nazionale per alcuni settori medici. Le risorse economiche andrebbero reperite tramite titoli obbligazionari.
- Predisporre nella zona dei laghi un grande Parco Giochi, magari coinvolgendo la *Disney*, o progettare un Parco Safari, in cui mostrare animali tipici della zona.
- Affiggere in città uno *slogan* del tipo “Torino città sorridente”, oppure organizzare un concorso tra giovani pubblicitari per cancellare l'immagine di indifferenza e indisponibilità alle relazioni umane dei Torinesi.
- Rendere Torino la capitale dell'enogastronomia, costituendo l'enoteca regionale, il Museo del cioccolato, la Scuola della ristorazione e rendendo noti i prodotti locali regalando piccole confezioni di assaggio ai viaggiatori appena arrivati a Caselle.
- Creare la Scuola Internazionale dell'acqua e organizzare conferenze sull'acqua con la partecipazione della Azienda Acquedotto Municipale.

- Creare il Museo dei prototipi di tutti i carrozzieri di Torino, facendo regalare i pezzi dalle grandi case costruttrici, che avrebbero un ritorno in promozione e pubblicità.
- Rendere Torino un polo radiotelevisivo e della comunicazione multimediale.
- Creare un Museo delle Arti Applicate (*design*, artigianato, arredamento, arte popolare)
- Costruire al Lingotto la mostra perenne di artigianato, *design*, arte orafa, abbigliamento, arredamento e prodotti "artistici" di varie tradizioni, dopo un'accurata valutazione di un gruppo di esperti.
- Istituire la Scuola di Giornalismo Politico ed Economico Internazionale e la Scuola di Alta Amministrazione dello Stato (come la Ena francese)
- Creare un inventario delle istituzioni formative internazionali che potrebbero essere attratte a Torino offrendo concreti vantaggi e facilitazioni per la loro localizzazione in città.
- Riqualificare un'area dismessa (ad esempio i Docks Dora) trasformandola in una cittadella della cultura giovanile, favorendo l'insediamento di locali, circoli, teatri, cinema.

5 Tabelle Riassuntive

Guida alla lettura

Nelle seguenti tabelle vengono riportate tutte le risposte date dagli intervistati su un campione di 110 persone, in specifico viene indicato se le risposte sono state fornite in prima, seconda o terza scelta (A,B,C).

Le percentuali che si trovano alla fine delle tabelle si riferiscono al numero totale di risposte relative alla domanda, quindi 330 (3 per ogni intervistato).

DOMANDA 1: Quali sono a Suo giudizio i tre punti forti, cioè gli aspetti più positivi, di Torino e l'area metropolitana, su cui puntare per la promozione internazionale della città?

Cultura, sport, tempo libero e turismo

| | TOT | A | B | C |
|--|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Musei, mostre e bellezze architettoniche | 44 | 19 | 18 | 7 |
| Fiere e convegni internazionali | 18 | 1 | 8 | 9 |
| Tappa fondamentale della storia d'Italia | 12 | 6 | 0 | 6 |
| Opportunità culturali per i giovani | 10 | 3 | 4 | 3 |
| Cultura enogastronomica | 7 | 0 | 4 | 3 |
| Centro di sport invernali | 4 | 2 | 1 | 1 |
| Presenza della Juventus | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Capitale del design automobilistico | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Buona offerta alberghiera e di ristorazione | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Tradizioni artigianali | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Bellezze naturali | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Capacità di organizzare manifestazioni ad alto livello | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Varie opportunità per il tempo libero | 1 | 0 | 1 | 0 |
| TOTALE | 107 33% | 32 | 44 | 31 |

Infrastrutture, territorio e servizi pubblici.

| | TOT | A | B | C |
|---|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Collocazione geografica favorevole | 38 | 17 | 9 | 12 |
| Verde e parchi pubblici | 5 | 3 | 1 | 1 |
| Potenzialità di aree dismesse | 5 | 1 | 1 | 3 |
| Grandi progetti di riqualificazione in attuazione | 4 | 1 | 1 | 2 |
| <i>Contesto urbano ordinato e vivibile</i> | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Facile accesso alla periferia | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Patrimonio immobiliare a basso costo | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Potenzialità del fiume e delle sponde del Po | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Possibilità di dotare la città di metropolitana | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Cospicui collegamenti viari ed autostradali | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Dimensione media dell'agglomerato | 1 | 1 | 0 | 0 |
| TOTALE | 63 20% | 26 | 15 | 22 |

Potenziale economico, industriale e dei servizi

| | TOT | A | B | C |
|--|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 34 | 22 | 8 | 4 |
| Mentalità imprenditoriale dei cittadini | 9 | 5 | 1 | 3 |
| Presenza di terziario avanzato | 6 | 1 | 3 | 2 |
| Alta qualificazione della manodopera | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Presenza di fondazioni bancarie ed istituti assicurativi | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Propensione nella ricerca dell'eccellenza | 1 | 0 | 1 | 0 |
| TOTALE | 55 17% | 29 | 15 | 11 |

Ricerca e formazione

| | TOT | A | B | C |
|--|-------------------------|-----------|-----------|----------|
| Ricerca tecnologica e scientifica avanzata | 25 | 9 | 11 | 4 |
| Politecnico e Università | 8 | 2 | 3 | 3 |
| Formazione professionale di alto livello | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Servizi evoluti di telecomunicazione | 2 | 0 | 2 | 0 |
| TOTALE | 37 11% | 12 | 17 | 8 |

Qualità ambientale ed urbana

| | TOT | A | B | C |
|---|------------------------|----------|----------|----------|
| Ottima qualità della vita | 6 | 0 | 2 | 4 |
| Multietnicità | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Dinamismo socioculturale (volontariato, centri sociali) | 4 | 1 | 1 | 2 |
| TOTALE | 12 4% | 1 | 3 | 8 |

DOMANDA 2: Quali sono oggi a questo stesso riguardo, i tre punti deboli, cioè le difficoltà più gravi, di Torino e dell'area metropolitana?*

Infrastrutture, territorio e servizi pubblici.

| | TOT | A | B | C |
|--|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Insufficienza di trasporti nazionali ed internazionali | 47 | 30 | 12 | 5 |
| Insufficienza della rete di trasporti pubblici | 21 | 5 | 10 | 6 |
| Degrado edilizio ed urbanistico | 14 | 3 | 7 | 4 |
| Carenza di parcheggi | 13 | 2 | 4 | 7 |
| Lentezza o carenza di politiche di sviluppo urbano | 9 | 4 | 3 | 2 |
| Inadeguatezza del PRG alle esigenze della città | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Scarso sviluppo delle infrastrutture | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Posizione decentrata | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Alti tassi di inquinamento | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Scarso sviluppo delle infrastrutture | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Scarsi legami tra città e area metropolitana | 1 | 0 | 0 | 1 |
| TOTALE | 112 33% | 45 | 40 | 27 |

Qualità ambientale ed urbana

| | TOT | A | B | C |
|---|-------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Criminalità e delinquenza | 32 | 10 | 12 | 10 |
| Difficile inserimento degli extracomunitari | 7 | 1 | 1 | 5 |
| Alti tassi di disoccupazione | 4 | 1 | 1 | 2 |
| Carente senso civico dei cittadini | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Tendenza demografica negativa | 2 | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 46 15% | 13 | 16 | 17 |

* Si ricorda che A, B, C indicano se la risposta è stata fornita in prima, seconda o terza scelta.

Immagine della città

| | TOT | A | B | C |
|--|-------------------------|-----------|----------|-----------|
| Carente immagine internazionale | 21 | 11 | 2 | 8 |
| Scarsa convinzione delle proprie possibilità | 5 | 3 | 2 | 0 |
| Assenza di cultura europea | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Promozione inadeguata | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Forte concorrenza con Lione e Milano | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Immagine esclusivamente industriale | 6 | 3 | 1 | 2 |
| Scarsi spazi per incontri collettivi | 2 | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 41 13% | 18 | 8 | 15 |

Cultura, commercio, tempo libero e turismo

| | TOT | A | B | C |
|--|-------------------------|----------|-----------|-----------|
| Carenza e esosità di strutture ricettive (alberghi, ristoranti..) | 16 | 4 | 6 | 6 |
| Scarsa valorizzazione del patrimonio artistico, architettonico e culturale | 12 | 4 | 5 | 3 |
| Carenza di Fiere Internazionali | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Orari commerciali inadeguati | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Esigue proposte per il tempo libero | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Scarsa imprenditorialità turistica dei Piemontesi | 2 | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 36 11% | 9 | 14 | 13 |

Potenziale economico, industriale e dei servizi

| | TOT | A | B | C |
|--|------------------------|-----------|----------|----------|
| Scarsa diversificazione industriale | 11 | 6 | 2 | 3 |
| Debole volontà di investimento e scarso slancio della classe imprenditoriale | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Crisi dell'industria automobilistica | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Scarsa fiducia nel terziario | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Scarsa modernizzazione delle piccole imprese | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Carenza di una programmazione organica per lo sviluppo industriale | 2 | 0 | 0 | 2 |
| TOTALE | 28 8% | 12 | 8 | 8 |

Sistema di governo territoriale

| | TOT | A | B | C |
|--|------------------------|----------|----------|----------|
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 13 | 4 | 5 | 4 |
| Scarso peso politico di Torino a livello nazionale | 7 | 2 | 4 | 1 |
| Scarse sinergie tra pubblico e privato | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Lentezza della burocrazia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| TOTALE | 24 8% | 7 | 9 | 8 |

Ricerca e formazione

| | TOT | A | B | C |
|---|------------------------|----------|----------|----------|
| Scarso sviluppo di ricerca tecnologica e scientifica | 4 | 0 | 1 | 3 |
| Carenza di specifiche figure professionali | 4 | 1 | 3 | 0 |
| Sedi inadeguate delle Università | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Cultura e formazione affidate esclusivamente all'Università | 1 | 0 | 1 | 0 |
| TOTALE | 10 3% | 1 | 5 | 4 |

DOMANDA 4: Oggi si discute a Torino di diversi progetti e idee per lo sviluppo della città e dell'area metropolitana. Fra quelli di Sua conoscenza, quali le sembrano prioritari?

| | TOT | A | B | C |
|--|-----|----|----|---|
| Costruzione della metropolitana | 44 | 25 | 12 | 7 |
| Alta velocità | 22 | 13 | 5 | 4 |
| Creare un "sistema museale" | 16 | 3 | 9 | 4 |
| "Torino Internazionale" | 15 | 4 | 5 | 6 |
| Olimpiadi Invernali del 2006 | 14 | 4 | 6 | 4 |
| Recupero del Centro Storico | 10 | 4 | 2 | 4 |
| Passante ferroviario | 10 | 3 | 5 | 2 |
| Riqualificazione delle aree dismesse | 9 | 2 | 3 | 4 |
| Torino città delle telecomunicazioni | 9 | 1 | 2 | 6 |
| Potenziamento e collegamento con Caselle | 8 | 4 | 1 | 3 |
| Progetti sulle "Spine" | 6 | 2 | 4 | 0 |
| Potenziamento educativo e formativo | 6 | 2 | 2 | 2 |
| Potenziamento del Lingotto | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Rilocalizzazione delle Università | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Incentivare il turismo | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Sicurezza pubblica | 4 | 1 | 0 | 3 |
| Sistema "corona delle delizie" | 4 | 1 | 1 | 2 |
| Rilancio dell'occupazione | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Potenziare l'offerta alberghiera | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Piano dei parcheggi | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Creazione e sviluppo di ITP | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Rilocalizzare Porta Nuova | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Piano urbanistico | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Ostensione della Sindone nel 2000 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Tutela fasce deboli della popolazione | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Incentivi all'artigianato | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Torino "città della cultura" | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Progetto "Natale a Torino" | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Torino capitale enogastronomica | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Rendere operativo il "City Manager" | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Scuola Internazionale dell'acqua | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Pulire le facciate | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Environment Park | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Costruire i sottopassaggi | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Collegamento Torino-Pinerolo | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Restituire importanza alla RAI | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Progetto "Luci d'artista" | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Sviluppo del Museo del Cinema | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Progetto "Stadi" | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Creazione di uno spot su Torino | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Torino capitale dell'automobile e della mobilità | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Torino munculturale e multietnica | 1 | 0 | 1 | 0 |

DOMANDA 5: Indichi in ordine decrescente di importanza quali sono oggi i tre punti forti di Torino e dell'area metropolitana, cioè gli aspetti maggiormente positivi che favoriscono le attività di Sua competenza* .

CONSOLATI

| | TOT | A | B | C |
|---|-----|---|---|---|
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 4 | 2 | 1 | 1 |
| Politecnico e Università | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Musei, mostre e bellezze architettoniche | 3 | 2 | 0 | 1 |
| Fiere e convegni internazionali | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Buona qualità della vita | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Ottima localizzazione degli Uffici Pubblici | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Ottima collaborazione con Prefettura e Questura | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Mentalità aperta all'internazionale | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Mentalità imprenditoriale | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Qualità della vita | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Buoni collegamenti viari ed autostradali | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Assistenza sociale e volontariato | 1 | 1 | 0 | 0 |

UNIVERSITÀ', FORMAZIONE E RICERCA

| | TOT | A | B | C |
|---|-----|---|---|---|
| Politecnico e Università | 14 | 8 | 4 | 2 |
| Collocazione geografica favorevole | 10 | 5 | 2 | 3 |
| Ricerca tecnologica e scientifica avanzata | 6 | 1 | 2 | 3 |
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 5 | 3 | 1 | 1 |
| Tappa fondamentale nella storia d'Italia | 4 | 3 | 0 | 1 |
| Sviluppo telecomunicazioni e reti telematiche | 4 | 0 | 3 | 1 |
| Musei, mostre e bellezze architettoniche | 3 | 1 | 0 | 2 |
| Mentalità imprenditoriale | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Polo finanziario e assicurativo | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Formazione professionale di alto livello | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Presenza di eccellenti istituzioni musicali | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Forti collaborazioni tra privati e Università | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Buona offerta di strutture ricettive | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Potenzialità di aree dismesse | 1 | 0 | 1 | 0 |

* Si ricorda che A, B, C, indicano se la risposta è stata fornita in prima, seconda o terza scelta.

INDUSTRIA E FINANZA

| | TOT | A | B | C |
|---|------------|----------|----------|----------|
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 8 | 7 | 1 | 0 |
| Manodopera altamente qualificata | 7 | 0 | 1 | 6 |
| Ricerca tecnologica e scientifica avanzata | 7 | 3 | 3 | 1 |
| Mentalità imprenditoriale | 4 | 1 | 3 | 0 |
| Collocazione geografica favorevole | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Politecnico e Università | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Presenza di importanti operatori finanziari | 1 | 0 | 1 | 0 |
| L'abbondante manodopera operaia presente | 1 | 1 | 0 | 0 |

TRASPORTI

| | TOT | A | B | C |
|---|------------|----------|----------|----------|
| Piano dei trasporti | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Ruolo primario del trasporto su ferro | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Attuazione di importanti opere di potenziamento | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Stazioni ferroviarie localizzate in centro | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Manifestazioni di grande richiamo | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Viaggiatori di classe business | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Prossimità di luoghi turistici | 1 | 0 | 1 | 0 |
| PRG innovativo | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Applicazioni telematiche ai trasporti | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Dialogo positivo e costante per le problematiche di confine | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Cospicui commerci con l'estero | 1 | 0 | 0 | 1 |

ASSICURAZIONI E BANCHE

| | TOT | A | B | C |
|---|------------|----------|----------|----------|
| Realtà bancaria e finanziario di lato livello | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Interscambio con le regioni limitrofe francesi | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Flessibilità degli orari degli esercizi pubblici | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Tessuto sociale sensibile alle esigenze di sicurezza e tutela | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Fiere e convegni internazionali | 1 | 0 | 0 | 1 |

COMMERCIO, ARTIGIANATO, AGRICOLTURA

| | TOT | A | B | C |
|---|------------|----------|----------|----------|
| Presenza di numerose aree mercatali e strutture commerciali | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Insedimenti produttivi numerosi ed importanti | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Rapporto forte tra dettagliante e cliente | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Musei, mostre e bellezze architettoniche | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Forte domanda di prodotti alimentari | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Fiere e convegni internazionali | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Adeguamento delle strutture alle norme europee | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Recente ammodernamento della città | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Presenza di sedi istituzionali | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Presenza di forza lavoro qualificata | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Sistema di relazioni economiche funzionante | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Ricerca tecnologica e scientifica avanzata | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Politecnico e Università | 1 | 0 | 1 | 0 |

TURISMO, CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO

| | TOT | A | B | C |
|---|------------|----------|----------|----------|
| Musei, mostre e bellezze architettoniche | 11 | 5 | 3 | 3 |
| Fiere e convegni internazionali | 7 | 2 | 3 | 2 |
| Corona delle Delizie Sabaude | 4 | 1 | 1 | 2 |
| Vicinanza di Caselle e Malpensa | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Vocazione e storia della pratica sportiva | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Sensibilità e collaborazione dell'Amministrazione per le attività culturali | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Grande disponibilità finanziaria degli operatori privati | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Diffusa cultura musicale | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Buona rete impiantistico-sportiva | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Tradizione di città d'affari | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Patrimonio scientifico e tecnologico | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Presenza del campeggio Villa Rey | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Enogastronomia | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Prossimità a città a vocazione sportiva | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Buona capacità ricettiva | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Buon sistema segnaletico | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Presenza di media importanti | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Presenza di fondazioni bancarie importanti | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Buoni collegamenti viari e ferroviari | 1 | 0 | 1 | 0 |

DOMANDA 6: Indichi in ordine decrescente di importanza quali sono oggi i tre punti deboli di Torino e dell'area metropolitana, cioè le difficoltà più gravi, che ostacolano l'attività di Sua competenza?*

CONSOLATI

| | TOT | A | B | C |
|--|-----|---|---|---|
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 5 | 1 | 1 | 3 |
| Lentezza della burocrazia | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Marginalità politica a livello nazionale | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Carenza ed esosità delle strutture ricettive | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Mentalità poco internazionale | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Criminalità e delinquenza | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Inefficienza della rete di trasporto pubblico | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Carente immagine internazionale | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Inefficienza del servizio postale | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Avversione verso gli extracomunitari | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 1 | 0 | 1 | 0 |

UNIVERSITÀ', FORMAZIONE E RICERCA

| | TOT | A | B | C |
|---|-----|---|---|---|
| Scarso supporto finanziario alla ricerca | 10 | 2 | 4 | 4 |
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 8 | 5 | 1 | 2 |
| Inadeguata localizzazione delle Università | 8 | 3 | 3 | 2 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 6 | 3 | 1 | 2 |
| Inefficienza della rete di trasporto pubblico | 5 | 1 | 3 | 1 |
| Carenza ed esosità delle strutture ricettive | 5 | 1 | 1 | 3 |
| Carente immagine internazionale | 4 | 1 | 3 | |
| Biblioteche e centri documentaristi frammentati e carenti | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Debole dialogo tra imprese ed università | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Scarsi convegni internazionali | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Criminalità e delinquenza | 2 | | 1 | 1 |
| Carenza di attività per il tempo libero | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Difficile inserimento degli extracomunitari | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Sistema sanitario inefficiente | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Scarse sviluppo di elettronica e software | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Competizione con il polo Milanese | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Inadeguate occasioni per alte professionalità | 1 | 1 | 0 | 0 |

* Si ricorda che A, B, C indicano se la risposta è stata fornita in prima, seconda o terza scelta.

INDUSTRIA E FINANZA

| | TOT | A | B | C |
|--|------------|----------|----------|----------|
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 8 | 3 | 4 | 1 |
| Crisi economica in atto | 4 | 2 | 1 | 1 |
| Carenza di giovani altamente qualificati | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Inefficienza della rete di trasporto pubblico | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Inadeguatezza del PRG | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Scarsa propensione verso i servizi avanzati | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Scarsa diversificazione produttiva | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Sindacati poco aperti all'innovazione | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Scarsa rappresentanza di Organismi Ufficiali CEE | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Marginalità politica a livello nazionale | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Lentezza della burocrazia | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Scarsa mobilità del personale | 1 | 1 | 0 | 0 |

TRASPORTI

| | TOT | A | B | C |
|--|------------|----------|----------|----------|
| Mancanza della metropolitana | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Mancanza del raccordo tangenziale est | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Scarsa conoscenza dei progetti in attuazione | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Criminalità e delinquenza | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Lentezza della burocrazia | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Difficoltà nella realizzazione di progetti unitari | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 2 | 1 | 2 | 0 |
| Carenza di parcheggi | 1 | 0 | 1 | 0 |

ASSICURAZIONI E BANCHE

| | TOT | A | B | C |
|--|------------|----------|----------|----------|
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Crisi economica in atto | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Immagine esclusivamente industriale | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Carenza di giovani altamente qualificati | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Carenza parcheggi | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Inefficienza della rete di trasporto pubblico | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Carenza di turismo colto | 1 | 0 | 0 | 1 |

COMMERCIO, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA

| | TOT | A | B | C |
|--|------------|----------|----------|----------|
| Presenza massiccia della grande distribuzione | 5 | 2 | 1 | 2 |
| Eliminazione del traffico privato dal centro | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Inefficienza della rete di trasporto pubblico | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Scarse ed inefficienti politiche agricole | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Scarse possibilità di occupazione | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Carenza di educazione ambientale | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Criminalità e delinquenza | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Carente immagine internazionale | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Scarsa attenzione delle istituzioni ai diritti dei consumatori | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 1 | 0 | 1 | 0 |

TURISMO, CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO

| | TOT | A | B | C |
|--|------------|----------|----------|----------|
| Debole immagine turistica | 9 | 4 | 3 | 2 |
| Inefficienza dei trasporti nazionali ed internazionali | 8 | 4 | 4 | 0 |
| Dispersione delle risorse destinate al patrimonio artistico | 8 | 1 | 2 | 5 |
| Carenze della Pubblica Amministrazione | 7 | 2 | 2 | 3 |
| Scarsa presenza di Torino in manifestazioni Internazionali | 3 | 1 | 1 | 1 |
| Scarsa segnaletica e valorizzazione del patrimonio artistico | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Criminalità e delinquenza | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Scarsa combattività dei cittadini | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Carenza ed esosità delle strutture ricettive | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Carenza di parcheggi | 1 | 1 | 0 | 0 |

Raffaella PAVESIO, Centro Studi Urbani, Corep