

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)  
COREP – Corso Trento, 13 – 10123 - Torino  
Tel. 011-1970.3730 – fax 011-564.5110 - E-mail: mapp@corep.it  
**6<sup>a</sup> edizione: 2004-2005**

**Tesi di Master**

Cosimo Maffione

**Il Pinerolese delle differenze:  
analisi di un processo di governance territoriale**

Sottoposta a:

Andrea Pillon  
Tutor aziendale  
Avventura Urbana  
Via Mazzini 1 – tel. 011.19700039

Tutor interno:  
Roberto Salerno

Torino, ottobre 2005

## Sintesi

Questo lavoro nasce dalla necessità del mio committente, Avventura Urbana, di analizzare il processo di governance denominato “Progetto di Promozione della Sostenibilità del Pinerolese”.

Lo scopo del Progetto era quello di creare le condizioni migliori per lo “sviluppo locale integrato” di un territorio che si presenta notevolmente frammentato dal punto di vista sociale, economico e identitario.

Nonostante le azioni intraprese, il progetto non ha dato tutti i frutti sperati. In particolare si sono riscontrate difficoltà nella costruzione di una rete solida di soggetti che credessero e si identificassero nel progetto.

La collaborazione con Avventura Urbana, che aveva il compito di curare la comunicazione del processo di governance territoriale del Pinerolese, attraverso la strutturazione e la manutenzione di un sito, mi ha permesso di osservare, dall'interno, quali fossero i meccanismi del progetto e quali gli attori che ne costituivano gli ingranaggi.

La domanda da cui sono partito è: quali sono state **le ragioni per cui non si è costituita una rete integrata e motivata di attori?**

Per rispondere a questa domanda mi sono avvalso di una serie di interviste agli attori che hanno lavorato sul progetto, in modo da comprendere i nodi critici del progetto a partire dalla percezione degli stessi protagonisti, nella doppia veste di creatori del progetto e di rappresentanti delle loro realtà territoriali.

Grazie all'analisi della struttura del processo, della metodologia di lavoro, degli obiettivi, delle azioni intraprese è stato possibile ricostruire una mappa complessiva dei problemi emersi nel Progetto di Promozione della Sostenibilità del Pinerolese che, per chiarezza, ho diviso in due macro famiglie: fattori esogeni e fattori endogeni.

**I fattori esogeni**, intesi come fattori esterni al processo, possono essere così sintetizzati:

ad una evidente **frammentazione geografica** tra pianura e montagna, vanno ad aggiungersi notevoli differenze sia **socio economiche**, attribuibili alle diverse vocazioni (turistiche, agricole, industriali e residenziali) del territorio, sia **progettuali**, intese come asimmetria tra pianura e montagna nel mettere a frutto le risorse progettuali. La diversa capacità di montagna e pianura ad attivare progetti integrati tra loro e di più ampio respiro, non imperniati cioè solo su azioni settoriali, nonché di assumere una parte maggiormente attiva nello stesso processo del PPSP, è in parte ascrivibile ad una **disparità di strumenti amministrativi** tra i comuni della pianura e le comunità montane: queste ultime infatti hanno consentito ai comuni delle Valli di accumulare una preziosa esperienza di che cosa significasse “fare rete”.

Inoltre, un fattore non imputabile al processo, ma che è impossibile non inserire nella nostra analisi, è costituito dalle imminenti **Olimpiadi** invernali. Tale evento ha rappresentato sia un'opportunità unica da cogliere, che uno stretto vincolo temporale per l'elaborazione di una strategia di sviluppo del territorio. Dallo studio del processo è però emerso come questa possibilità non sia stata sfruttata appieno: i giochi olimpici, infatti, avrebbero dovuto essere intesi come punto di partenza e non come punto di arrivo della strategia di sviluppo da elaborare.

Per quanto riguarda i **fattori endogeni**, cioè quelle criticità attribuibili al processo, **il fallimento della partecipazione** è stato l'elemento chiave per comprendere gli esiti del Progetto. Un fallimento probabilmente dovuto alla scarsa attenzione posta nel disegnare una strategia di inclusione degli attori adeguata al territorio. Non si è riflettuto a sufficienza, infatti, su quali dovessero essere i criteri e gli incentivi (materiali e/o immateriali) su cui far leva per incentivare la partecipazione degli attori del Pinerolese. I problemi che sono emersi nel sistema di rappresentanza dei comuni della pianura hanno impedito che il progetto, peraltro già poco legittimato da una forte copertura politica da parte di Regione e Provincia, incontrasse il consenso da parte della classe politica locale che fa finto per sottrarsi alla partecipazione e ha disconosciuto la “vera *mission*” del PPSP: l'individuazione degli assi strategici di sviluppo del Pinerolese.

# Indice

<b>Introduzione: l'oggetto della tesi</b> .....	3
<b>1 Gli obiettivi del progetto</b> .....	4
<b>2 L'organizzazione del processo: una struttura temporanea</b> .....	4
<b>3 Descrizione del progetto</b> .....	7
<b>4 La dimensione meta-strategica del Progetto: la volontà di dare vita ad un prototipo di modellizzazione</b> .....	8
<b>5 La metodologia di lavoro</b> .....	9
5.1 La dimensione orizzontale: la costruzione condivisa di uno scenario territoriale.....	10
5.1.2 Il modello SLoT come strumento conoscitivo.....	12
5.1.3 La percezione dei risultati da parte dei comuni della pianura.....	13
5.2 La dimensione verticale.....	14
5.3 Funzioni/Azioni di sistema.....	15
5.4 Azioni comunicative.....	16
5.5 Un percorso di riflessione e di modellizzazione.....	16
<b>6. Il Patto Territoriale: le origini del progetto</b> .....	16
<b>7. La nascita del piano strategico: l'apertura di una <i>policy window</i></b> .....	17
<b>8. L'analisi delle criticità del processo attraverso le voci dei protagonisti</b> .....	18
<b>Conclusioni</b> .....	26
<b>bibliografia</b> .....	30

## Introduzione: l'oggetto della tesi

Questa tesi ha per oggetto d'analisi un progetto di pianificazione strategica denominato "Promozione, sostegno e integrazione dei progetti di sostenibilità nel territorio del Pinerolese".

Tale progetto, ormai prossimo alla conclusione<sup>1</sup>, ha per obiettivo quello di creare, in un territorio come il Pinerolese, privo di una propria identità amministrativa unitaria e di una propria *governance* territoriale, le condizioni atte a favorire uno "sviluppo locale integrato".

La scelta di questo studio di caso è stata dettata dalla convinzione che partire dall'analisi di un caso specifico potrebbe offrire degli spunti di riflessione utili nell'indagine di alcune dinamiche e criticità insite nel nuovo modello di *governance* territoriale che va sempre più affermandosi in questi anni<sup>2</sup>.

Non vi è dubbio alcuno, infatti, che nel progetto che prenderemo in considerazione sono presenti gran parte dei criteri fondamentali che guidano la nuova concezione di governo locale e territoriale: in primis l'ambizione di coniugare idealmente ed organizzativamente i vantaggi della pianificazione tradizionale e quelli, apparentemente discordanti, della partecipazione dei soggetti toccati dalla politica stessa.

La pianificazione strategica infatti, ai nostri giorni, non si può affatto intendere come una riproposizione di un modello la cui crisi è stata già ampiamente discussa. Essa rappresenta piuttosto un paradigma di *governance* innovativo che ha alla sua base considerazioni, non solo di maggiore democraticità nella formulazione e attuazione di politiche e programmi, ma di efficacia ed efficienza. Tali considerazioni prescrivono che un buon modello di gestione, presente e futura, di un'unità territoriale non possa prescindere dall'inclusione dei soggetti che costituiscono concretamente lo spazio d'azione.

La partecipazione, quindi, diventa la modalità attraverso cui, con più forza, prende vita il nuovo concetto di "locale" e "territoriale": l'unità di riferimento non è più il suolo fisico o un prefissato arco temporale, ma il territorio e il tempo definiti dai soggetti stessi che li vivono.

Gli altri elementi che costituiscono l'ossatura teorica di questo "nuovo modello di *governance* territoriale", sono: il volontarismo, almeno teorico, che dovrebbe essere alla base della partecipazione degli attori territoriali; la dimensione locale come specifica dimensione di intervento; l'integrazione di misure, interventi e politiche al fine di garantire un'azione complessiva coordinata; e, per finire, la nuova idea di sviluppo locale sostenibile che è ormai entrata prepotentemente nelle agende di tutte le amministrazioni locali.

Tali elementi, come si vedrà, rappresentano una sorta di principi guida cui il Progetto stesso di Promozione della Sostenibilità del Pinerolese si è ispirato.

---

<sup>1</sup> Il progetto si trova attualmente alle sue battute finali, poiché il percorso di ricerca e di concertazione è di fatto terminato e manca esclusivamente la presentazione del report finale che sarà effettuata in questo autunno.

<sup>2</sup> Per maggiori chiarimenti su che cosa si intende per "nuovo modello di *governance* territoriale" si veda, ad esempio, l'articolo di Paolo Perulli "Patti senza spada: Le nuove politiche pubbliche", reperibile sul sito [www.cantieripa.it/allegati/Perulli.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/Perulli.pdf).

## 1 Gli obiettivi del progetto.

Gli obiettivi attesi da questo Progetto rispondono alla necessità di costruire, insieme agli stessi attori del territorio, strumenti che permettano di affrontare alcune importanti criticità di cui tutti gli attori hanno fatto esperienza negli anni passati durante il Patto Territoriale, che sono:

la difficoltà nel costruire una **rappresentazione sufficientemente condivisa degli obiettivi** da porsi per il territorio nel suo complesso;

la difficoltà degli attori a realizzare concreti percorsi allo scopo di lavorare insieme, a progettare in modo integrato, in definitiva a quello che si intende per “**fare sistema**”;

una **frammentazione della progettualità** orientata, in molti casi, a rispondere esclusivamente a criticità singole o alla semplice attivazione di opportunità finanziarie.

Per rispondere in modo attivo e puntuale a tali problemi sono stati individuati tre obiettivi prioritari:

- conoscere meglio il territorio;
- costruire un modello di sviluppo condiviso;
- far lavorare insieme i rappresentanti di diversi ambiti territoriali, con ruoli culture e competenze diverse.

## 2 L'organizzazione del processo: una struttura temporanea

Un processo progettuale così ampio necessita di un'adeguata e coerente organizzazione.

La struttura organizzativa, quindi, ha dovuto porre particolare attenzione ad alcuni equilibri, proponendosi di:

- **garantire la coesione tra il livello tecnico e quello politico/amministrativo**: questo rappresenta un punto cruciale del progetto poiché ogni passaggio, richiede di essere pensato in coerenza con gli obiettivi originali del Progetto, fornendo occasioni di confronto per risolvere le criticità del territorio;
- **avvalersi di un'organizzazione flessibile capace di procedere ad ampliamenti e inclusioni successive**: la struttura deve adeguarsi ai cambiamenti del processo, cercando di coinvolgere tutti gli autori che influiscono nel progetto; deve esserci dunque una predisposizione al cambiamento che permetta a tutti gli attori di portare il proprio sapere e le proprie conoscenze a favore del territorio e che consenta un arricchimento comune non di natura formale, ma sostanziale;
- **garantire la comunicazione tra una molteplicità di soggetti** che operano in sistema di livelli diversificati.

I promotori del progetto, inoltre, avevano ben chiaro che affinché il progetto procedesse e crescesse era necessario puntare ad un coinvolgimento e una partecipazione che non si limitasse ad una presenza formale, ma che facesse leva su una motivazione concreta e sostanziale.

Questi naturalmente erano gli intenti e le sfide che si ponevano gli ideatori del piano; l'analisi di come poi tali obiettivi sono stati realizzati e quali sono state le criticità del processo sarà oggetto di indagine nelle pagine successive.

Fig. 2



Come si può notare dal grafico, si è ideata una struttura a livelli concentrici che permetta una continua comunicazione, a diversi livelli, con tutti gli attori del Patto.

All'interno della fig. 3 possiamo vedere come il livello A costituisca tutto il territorio del Pinerolese istituzionale e non, mentre il livello B corrisponde a tutti gli attori che hanno firmato e partecipato al Patto territoriale

In particolare analizzeremo gli ultimi tre livelli, che costituiscono il cuore del "Progetto di Promozione Sostenibile del Pinerolese".

All'interno del "contenitore" C, ossia "gli attori sottoscrittori del progetto", abbiamo ciò che possiamo definire l'ossatura del progetto, cioè tutti gli attori/autori più significativi che partecipano al Piano di Azione per lo Sviluppo Sostenibile cioè:

- La Provincia di Torino
- Il Comune di Pinerolo (*capofila del progetto*)
- Il Comune Cavour (*capofila dell'associazione del Basso Pinerolese*)
- La Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca
- La Comunità Montana Val Pellice
- La Comunità Montana del Pinerolese Pedemontano
- Il Consorzio Pracatinat<sup>3</sup> (*responsabile del progetto*)

Arrivando al Comitato di pilotaggio (contenitore D) si struttura in due tavoli di lavoro:

**Il tavolo tecnico** è composto: dal Consorzio di Pracatinat, in qualità di Responsabile del Progetto; dai funzionari della Provincia di Torino dell'Assessorato Ambiente; dallo Studio APS; dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino; e, infine, dalla Società S&T.

<sup>3</sup> Il Consorzio di Pracatinat, nato nel 1943, è formato da 8 enti locali (con due leggi regionali di riconoscimento): la Città di Torino (al 51%), la Provincia di Torino(21%), Pinerolo, Asti, Rivoli, Moncalieri, la Comunità Montana Val Chisone e Germanasca, il Comune di Finestrelle (dove il Consorzio ha sede). Negli ultimi 20 anni il Consorzio si è dedicato ai soggiorni scolastici finalizzato all'educazione ambientale ma dal 1987 (con legge regionale 39/1987) è divenuto inoltre un laboratorio di sviluppo sostenibile.



### 3 Descrizione del progetto.

È stato detto che il progetto “*Promozione della sostenibilità del Pinerolese*” si sviluppa all’interno di un contesto territoriale che non possiede un apparato amministrativo-istituzionale che ne definisca i confini.

Il territorio del Pinerolese si sviluppa attorno alla Città di Pinerolo e comprende nella parte montana la Val Pellice, le Valli Chisone e Germanasca e la zona pedemontana che si trova ai piedi della Città di Pinerolo. Per quanto riguarda la parte pianeggiante, quella che viene definita del Basso Pinerolese, sono comprese le zone di Cavour, Vigone, Airasca estendendosi sino a Voliera, Villafranca Piemonte e Barge.

Come si può comprendere dalla disposizione geografica del territorio, la Città di Pinerolo svolge un ruolo di “cerniera” all’interno del territorio tra montagna e pianura sia a livello politico che orografico.

Nondimeno, però, almeno nella concezione dei promotori del progetto, tale territorio rappresenta un contesto d’azione specifico sul quale è possibile avviare un processo di pianificazione strategica, in quanto i suoi abitanti tendono a riconoscersi come facenti parte di una medesima realtà territoriale: “il Pinerolese”, per l’appunto.

Specificare che l’ambito d’azione del Piano ha, secondo i promotori e gli iniziatori del progetto, una propria dimensione specifica, al di là della frammentazione socio-economica che lo caratterizza, non sembri una puntualizzazione superflua: se infatti il territorio non avesse la minima aspirazione ad autorappresentarsi, anche solo in futuro, come unitario, non sarebbe possibile immaginare alcun processo di pianificazione strategica.

In sintesi, l’autorappresentazione collettiva da parte degli abitanti del Pinerolese del proprio territorio come un’entità, rappresenta il requisito indispensabile per lanciare e accogliere la sfida di uno *sviluppo territoriale integrato*.

Il Progetto, che nasce all’interno del Patto Territoriale del Pinerolese, si è avvalso e continua ad avvalersi del “patrocinio istituzionale” della Provincia di Torino e, seppur in minor misura, della Regione Piemonte. Il Piano, infatti, rientra nel Programma Provinciale di Interventi Ambientali, inquadrato nella Diretrice 6 della Regione Piemonte “Promozione di sistemi di gestione ambientale e innovazione tecnologica”.

Esso, si avvale inoltre di un co-contributo da parte degli Enti sottoscrittori del Progetto stesso: il Comune di Pinerolo, le tre Comunità Montane (Valli Chisone e Germanasca, Val Pellice e del Pinerolese Pedemontano), e, per finire, il Comune di Cavour come capofila dell’Associazione del Basso Pinerolese.

Come si vedrà più approfonditamente in seguito, questo Progetto nasce dalle criticità che sono state condivise da parte degli attori che hanno sottoscritto il Patto Territoriale.

Queste problematiche sono tuttora aperte e consistono non solo nelle difficoltà che caratterizzano il territorio del Pinerolese di per sé, ma sono riferibili ancor più al contesto particolare di applicazione della logica generale dei Patti Territoriali ad un territorio con caratteristiche peculiari come quello preso in considerazione.

Le difficoltà del territorio sono state individuate in:

- la **marginalità** e di conseguenza la **debolezza dell’area del Pinerolese**;
- le difficoltà di **immaginare quale possa essere il futuro** di quest’area, le sue propensioni, le sue caratteristiche e **il tipo di sviluppo da perseguire**;

- la necessità di **affrontare i problemi in modo integrato** e con delle scale più appropriate di quelle utilizzate sino ad ora, consapevoli – come si legge nel documento di presentazione del Piano - che “nessuno, a nessun livello, può pensare di fare da solo”. Tale necessità è dettata sia dalla complessità intrinseca delle iniziative da intraprendere, sia dalla dimensione intergovernativa della politica che prevede un’interazione tra diversi livelli di autorità, di programmazione e di erogazione delle risorse, quali l’Unione Europea, il livello ministeriale, la Regione, la Provincia e, infine, il contesto locale e micro-territoriale.

Sulla base di queste criticità, gli attori del territorio, hanno più volte dichiarato esplicitamente di avere tre obiettivi<sup>4</sup>:

- **“fare sistema”** e quindi di lavorare in modo integrato e sinergico cercando di costruire un territorio che si percepisca come un insieme, che non soffochi le differenze interne, ma che le utilizzi come risorse fondamentali per il territorio;
- **costruire una nuova identità territoriale in linea con le future prospettive di sviluppo:** un territorio che sente la necessità di costruire una nuova identità comune capace di accogliere realtà molto differenti tra loro, per storia, morfologia, economia e vocazioni, ma che, tramite una riflessione collettiva sulle necessità reali del Pinerolese, sappia superare le prevedibili resistenze al cambiamento;
- **perseguire una prospettiva di sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico.**

Nelle intenzioni degli iniziatori, quindi, il progetto *“Promozione della sostenibilità del Pinerolese” (da ora PPSP)* vuole essere un’occasione per affrontare in modo approfondito questi problemi, non limitandosi ad uno studio astratto ed accademico, ma cercando di dare vita a un percorso di riflessione che provi a confrontarsi sul campo direttamente con le criticità.

Inoltre, forte appare la volontà di non delegare la ricerca di una soluzione al problema ai tecnici e agli specialisti, ma di lavorare in modo condiviso a partire dalla definizione dei problemi.

Nelle parole degli iniziatori, infine, il Piano vuole essere un’occasione per promuovere un modo concreto di operare: **“non fare senza pensare e non pensare senza fare”**, questo lo slogan proposto.

#### **4 La dimensione meta-strategica del Progetto: la volontà di dare vita ad un prototipo di modellizzazione**

Una delle spinte che hanno più contato nell’avvio del Piano Strategico è rintracciabile nella volontà, per così dire meta-strategica, degli “sponsor istituzionali” del progetto cioè della Regione e della Provincia di Torino. Essi, infatti, si sono da subito resi conto che il Piano, in un’ottica di più ampio respiro - ossia in un’ottica che travalica la sola intenzione di costruire un modello strategico di sviluppo per quel contesto territoriale - poteva nascondere un’utilità e un’occasione anche per altre realtà territoriali.

Il progetto di promozione del Pinerolese, insomma, si presentava agli occhi della Regione Piemonte e della Provincia di Torino, come una possibilità irrinunciabile di condurre la prima esperienza

---

<sup>4</sup> I punti che seguono sono tratti, pressoché integralmente, dalla scheda del progetto redatta dal Consorzio di Pracatinat. Ho scelto di trascrivere quasi letteralmente le parole utilizzate in questo documento per fornire un’idea della logica, dello spirito e anche della “retorica” con cui si è cercato di comunicare gli intenti e la mission del progetto, sia all’interno, agli stessi promotori cioè, sia all’esterno, ossia agli abitanti e ai diversi attori territoriali.

“esemplare” documentabile di questo tipo e, quindi, come un’occasione unica per poter costruire nuovi modelli di sviluppo territoriale integrati generalizzabili ed esportabili in altri contesti.

In questa prospettiva, i risultati del progetto e la predisposizione di linee strategiche di sviluppo che rispecchiassero le vocazioni del territorio del Pinerolese avrebbero potuto essere utilizzati come esempio per la diffusione di un prototipo di sviluppo locale e del “progettare insieme” trasferibile anche in diversi contesti regionali.

Come risulta dalla “bozza di intesa del progetto di promozione della sostenibilità del Pinerolese”, la strategia di Provincia e Regione era di dare vita ad una modellizzazione che potesse costituire una base per l’elaborazione di “linee guida per la gestione di processi progettuali e partecipativi orientati alla sostenibilità ambientale nell’ambito dei Patti Territoriali”, mettendo così a disposizione di altri territori gli apprendimenti, specialmente metodologici, .

Per raggiungere tale obiettivo sono state teorizzate e previste due fasi:

- una fase di *meta-riflessione*, con lo scopo di studiare i processi di trasformazione del territorio, le relazioni tra gli attori implicati, gli ostacoli incontrati e i problemi a partire da come vengono percepiti, nonché di elaborare le possibili chiavi interpretative di questi processi;
- una fase di *modellizzazione* che consiste nella produzione di analisi che siano generalizzabili a differenti contesti territoriali riguardanti:
  - la rappresentazione del territorio;
  - la progettazione delle azioni utili alla costruzione di linee guida;
  - l’organizzazione del sistema;
  - la gestione dei processi;
  - la valutazione.

## 5 La metodologia di lavoro

La metodologia utilizzata dal progetto è stata disegnata su quattro dimensioni principali:

- **la costruzione di uno scenario territoriale** del Pinerolese **condiviso**, articolato in due dimensioni di ricerca: una dimensione “orizzontale” e una dimensione “verticale”
- **le azioni di sistema**
- **i processi comunicativi**
- **il percorso di riflessione e di modellizzazione**

L’assunto iniziale di questa metodologia è la convinzione che i problemi vadano affrontati a partire dall’ascolto delle posizioni e dei punti di vista dei diversi soggetti territoriali, attivando successivamente percorsi collettivi di riflessione, elaborazione e co-progettazione.

Dunque, il metodo generale consisterebbe in un progressivo confronto tra i diversi attori implicati (politici, amministratori, realtà produttive, associazioni di categoria, sindacati, ecc.) che dovrebbe aver luogo *in primis* tra i sottoscrittori del progetto, ma che poi dovrebbe essere esteso a tutti gli aderenti al Patto Territoriale del Pinerolese

A questo scopo, asseriscono gli ideatori dell’approccio metodologico, è fondamentale assicurare flessibilità ai percorsi, procedendo per chiarimenti e decisioni parziali e successive.

Ciò significa optare per un **modello incrementale**, non lineare quindi, che si sviluppi per approssimazioni successive, senza predefinire nell’esecutivo ogni fase e ogni passaggio in modo rigido, ma garantendo una progettazione in itinere.

## 5.1 La dimensione orizzontale: la costruzione condivisa di uno scenario territoriale

Un punto fermo della metodologia utilizzata è la convinzione che la costruzione di uno scenario condiviso del territorio sia condizione necessaria affinché gli attori possano riconoscersi in una prospettiva comune da poter utilizzare per il coordinamento delle loro decisioni.

È fondamentale, infatti, che tutti gli attori del territorio vedano le connessioni esistenti e quelle necessarie tra i diversi progetti e tra le diverse aree, in modo tale da consolidare delle relazioni, costruire nuove sinergie e sviluppare la cooperazione.

Per fare ciò, si è scelto di avvalersi di un **metodo specifico** denominato **ricerca-azione**. Tale metodo è una forma strutturata di ricerca sociale applicata e partecipante, prevede la collaborazione e il confronto tra ricercatori e non ricercatori sia nella definizione dei problemi concreti da indagare, sia nello svolgimento della ricerca stessa che, per l'appunto, si pone come 'ricerca per agire' (vs 'ricerca per sapere') poiché è orientata alla risoluzione di un problema. L'obiettivo non è solo la spiegazione dei fatti, ma anche la progettazione di interventi negli specifici contesti in un'ottica di indagine autoriflessiva.

Come accennato prima, per costruire questo scenario si è operato su due dimensioni di ricerca che sono inevitabilmente intrecciate: una dimensione orizzontale e una verticale.

In entrambe queste ricerche si è proceduto ad individuare nel territorio del Pinerolese i progetti connessi allo sviluppo locale e alla sostenibilità.

Si partiva dall'assunto, infatti, che la loro individuazione avrebbe potuto contribuire alla conoscenza delle dinamiche e della qualità dei processi di trasformazione territoriale.

Una volta individuati i progetti già presenti sul territorio, l'intento è stato quello di costruire un percorso di negoziazione in cui i responsabili dei progetti venissero attivamente coinvolti sia all'interno della dimensione verticale connessa al singolo progetto, sia all'interno della più generale dimensione orizzontale.

Nella costruzione della griglia progettuale per iniziare la ricerca-azione sono stati considerati interessanti i progetti che erano riconducibili a:

- la cura e la manutenzione del paesaggio urbano;
- la promozione di un sistema turistico integrato;
- la costruzione di filiere (filiera agro-alimentare, filiera legno...);
- l'incremento della raccolta differenziata e la riduzione complessiva dei rifiuti prodotti;
- il risparmio energetico e le strategie di accompagnamento sociale per promuoverlo.

In sintesi, lo scopo di questo complesso e articolato progetto è quello di costruire degli strumenti per leggere e valutare il territorio nelle sue dinamiche; questo al fine di individuare degli obiettivi condivisi su cui puntare la progettualità futura e, contemporaneamente, migliorare le relazioni tra gli attori (costruendone anche di nuove dove possibile) con la possibilità di poter ripensare e migliorare le proprie forme organizzative.

Questa ricerca, condotta dal DITER (Dipartimento Interateneo Territorio dell'Università e del Politecnico di Torino) in collaborazione con la società S&T, nasce come premessa necessaria per un agire collettivo che realizzi gli obiettivi del PPSP.

Poiché la realizzazione di tali obiettivi, come abbiamo visto, è affidata alla capacità di organizzazione, di progettazione e di azione collettiva dei soggetti pubblici e privati locali, la ricerca si è basata anzitutto sulla possibilità di elaborare una rappresentazione e una visione al

futuro condivisa da questi attori che fosse orientata alla produzione di **valore aggiunto territoriale**<sup>5</sup> e alla sostenibilità territoriale dei processi di trasformazione e di sviluppo.

Nell'elaborazione della ricerca, il gruppo di ricercatori ha lavorato sul territorio del Patto realizzando tre distinti passaggi:

- l'inventario e l'analisi della progettualità locale;
- l'analisi del quadro territoriale (contesto, dinamiche, criticità)<sup>6</sup>;
- l'analisi delle convergenze, divergenze ed eventuali incongruenze tra rappresentazioni e immagini derivanti dall'analisi della progettualità e dall'analisi del quadro territoriale in trasformazione.

Questo insieme di indagini si colloca, come già accennato, in una più complessa logica di **ricerca-azione** che ha permesso la costruzione delle indagini, delle metodologie e l'analisi dei risultati attraverso il continuo confronto all'interno del **tavolo tecnico** che è stato appositamente costituito all'interno del Piano e che ha visto protagonisti e attori/ricercatori<sup>7</sup> non solo DITER e S&T, ma altri soggetti del territorio, quali tecnici degli Enti locali e amministratori, e ricercatori del Consorzio di Pracatinat e dello Studio APS di Milano<sup>8</sup>.

Lo scopo dichiarato di questa dimensione era quello di produrre uno scenario del territorio su alcune problematiche trasversali del Pinerolese da ricostruire con gli stessi attori del Patto Territoriale.

In questo senso, prioritario era dare vita ad un percorso di mappatura degli attori del territorio, accertando:

- chi sono i soggetti che effettivamente partecipano allo sviluppo;
- quali sono le loro relazioni;
- come si sviluppano i processi decisionali.

L'obiettivo finale era quello di giungere a negoziare con gli attori locali individuati quali fossero le criticità da affrontare e di comprendere insieme quali le forze del territorio sul cui far leva nelle progettualità territoriali.

Questa fase della ricerca, nel disegno complessivo della metodologia, doveva fungere contemporaneamente da **premessa**, poiché la speranza era che potesse contribuire alla costruzione di visioni e orientamenti comuni per la trasformazione del territorio, e da **obiettivo**, in quanto lavorando insieme, i rapporti tra gli attori e le rappresentazioni del territorio inevitabilmente si sarebbero modificati realizzando uno degli scopi principali del Piano: "fare sistema".

---

<sup>5</sup> Secondo Dematteis, per *valore aggiunto territoriale* si intende sinteticamente il di più che si può ottenere, nel realizzare un dato progetto in un territorio, rispetto a processi di valorizzazione semplice che non mobilitano né attori locali, né risorse specifiche locali, ma si limitano a sfruttare economie esterne e risorse territoriali date, con interventi diretti di attori esterni. La sostenibilità territoriale dello sviluppo è intesa, quindi, come la capacità di riprodurre e di arricchire il "capitale territoriale" locale, attraverso la capacità di creare *valore aggiunto territoriale* senza impoverire quello di altri territori. (Dematteis, 2001)

<sup>6</sup> Questa è la parte dello studio effettuata con il contributo della società S&T di Torino.

<sup>7</sup> Nella ricerca-azione, infatti, viene meno la distinzione tra ricercatori e attori: i ricercatori sono attori che si impegnano in prima persona nel processo di trasformazione e, a loro volta, i soggetti implicati forniscono un contributo determinante alla ricerca.

<sup>8</sup> Lo studio APS è una società, costituita in gran parte da psicologi e sociologi, che opera nel campo della formazione, della ricerca e della consulenza per trattare i problemi del funzionamento delle organizzazioni di lavoro. In particolare è specializzato in difficoltà di comunicazione e interazione tra persone e gruppi che condizionano la produzione e lo sviluppo.

Come hanno tenuto a specificare i promotori del Piano, diversamente da altri progetti di programmazione e di progettazione (quali ad esempio INTERREG, i progetti LEADER e alcuni progetti dello stesso Patto Territoriale) tutti i soggetti - tecnici, istituzionali e associativi - che hanno partecipato al processo di costruzione di conoscenza sono stati coinvolti direttamente, nell'ottica che gli attori sociali non fossero solo fonte di informazioni, ma dovessero essere gli autori stessi delle rappresentazioni.

### 5.1.2 Il modello SLoT come strumento conoscitivo

Il riferimento teorico e metodologico in cui si inseriscono le suddette analisi è quello del modello dei sistemi locali territoriali (**SLoT**), attraverso il quale il DITER ha voluto descrivere le relazioni tra interazione sociale, potenzialità del territorio locale, governance e sviluppo; con l'intento di individuare "una serie di indizi e condizioni che favoriscano e rendano plausibile auspicare, tramite opportune azioni di governance, la costruzione di un sistema locale territoriale in grado di agire come attore collettivo nella definizione del proprio sentiero di sviluppo" (Dematteis, 2003) La tecnica Slot, quindi, è stata applicata sia per analizzare e descrivere le realtà e le potenzialità socio-territoriali già esistenti, sia per fornire indicazioni utili per costruire, a partire da esse, un "sistema Pinerolese", al tempo stesso territoriale e sociale, in grado di porsi quale esempio di sviluppo locale sostenibile nell'ambito di politiche provinciali, regionali, nazionali ed europee.

L'individuazione di 98 **progetti "potenzialmente territorializzanti"**<sup>9</sup> da parte del Tavolo Tecnico, ha reso possibile tracciare una prima rappresentazione del Pinerolese, a partire dalla considerazione delle seguenti linee:

- le tipologie di progetti attivati;
- i soggetti coinvolti;
- le risorse a disposizione e utilizzate;
- le immagini del territorio attuale e alle visioni del futuro che emergono, esplicitamente e implicitamente, dall'analisi dei progetti.

Attraverso la griglia analitica dei progetti, sono emerse nella ricerca una serie di considerazioni interessanti che vale la pena presentare brevemente in particolare sulla progettualità interna.

Dalla ricerca si evince chiaramente come il Pinerolese sia un territorio in grado di esprimere una notevole ricchezza progettuale; d'altro canto, però, esso registra una prevalenza di progetti che prevedono azioni singole, con il rischio di consolidare una visione "settoriale" del territorio.

Inoltre, incrociando la progettualità settoriale (ossia analizzando i progetti distinti per settori come "cultura", "ambiente", "formazione", "agricoltura", ma anche "turismo", uno dei settori ritenuto più capace di attirare finanziamenti) e la progettualità areale (i.e. guardando ai progetti distinti in base alla loro collocazione territoriale), si può notare una distribuzione abbastanza omogenea su tutto il territorio dei progetti attivi nei settori "agricoltura e allevamento" e "prodotti tipici", seppure con una presenza minore nell'area della pianura<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Per "potenzialmente territorializzanti" si intendono quei progetti che, in base ad una prima analisi, danno vita ad una rete di soggetti (locali e sovralocali) con l'obiettivo di utilizzare, salvaguardare, valorizzare una o più risorse del territorio del Pinerolese (DITER, 2004).

<sup>10</sup> Tale risultato è particolarmente rilevante perché fa intravedere una qualche omogeneità nelle vocazioni del territorio, rispetto al quadro complessivo di notevole frammentazione socio-economica che caratterizza il Pinerolese e che rappresenta il maggior ostacolo alla realizzazione del Piano.

Dall'esame dei soggetti coinvolti e delle relative reti che caratterizzano i progetti territorializzanti emerge in modo netto la forte prevalenza di soggetti pubblici-istituzionali, con un ruolo propulsivo delle Comunità Montane. La minor presenza di altri soggetti non istituzionali, indica come questi soggetti preferiscano agire con forme di progettualità più individuali sottolineando la difficoltà del territorio di generare processi inclusivi multiattoriali.

Guardando poi alle reti generate dai progetti, emerge una notevole densità di relazioni sia interne sia esterne al territorio del Patto.

Tra le relazioni con l'esterno si distinguono le relazioni soprattutto di carattere finanziario con istituzioni esterne, le quali denotano, come recita il report sulla ricerca verticale, una discreta dipendenza finanziaria dall'esterno, mentre sono pochi i progetti che fanno leva su finanziamenti endogeni.

Per quanto riguarda la rete di relazioni interna, sotto l'aspetto quantitativo, la densità è maggiore nella fascia pedemontana e nella Val Pellice, mentre è minore nelle altre zone e in particolare nella pianura.

Se si considera, invece, l'aspetto qualitativo delle relazioni, è chiaro come il sistema reticolare in pianura non vada oltre il "carattere embrionale", mentre le reti di relazione tra le tre Comunità Montane sono molte intense e persistenti.

Analizzando singolarmente le tre macro-reti territoriali – ossia, le Comunità Montane, il pedemontano e la pianura - tutte sembrano accomunate da una massiccia presenza di soggetti pubblici; ma mentre per le tre valli e la comunità pedemontana l'aggregazione avviene attorno alle Comunità Montane e al Consorzio di Pracatinat, nella pianura emerge "una rete gerarchica fortemente centrata sul Comune di Cavour", capofila dell'Associazione dei Comuni del basso Pinerolese (ACBP)<sup>11</sup>.

Un'accurata analisi delle risorse rafforza il quadro progettuale sin qui emerso: una progettualità molto legata all'ambito montano e pedemontano, ma con una Pianura che, anche in questo caso, sembra partecipare solo marginalmente alle dinamiche di sviluppo del territorio.

In conclusione, la ricerca ha rilevato che le prevalenti visioni dello sviluppo futuro del Pinerolese delineano un territorio dedito al turismo ambientale e sostenibile. Una chiave di sviluppo che sembra però concentrarsi quasi esclusivamente sulle caratteristiche territoriali delle aree montane e pedemontane, trascurando potenzialità e criticità della Pianura.

### **5.1.3 La percezione dei risultati da parte dei comuni della pianura:**

Il quadro che emerge da questa ricerca mostra come ci sia un'evidente scollatura tra la capacità delle Comunità Montane e i comuni della pianura nel fare sistema.

La presentazione da parte dei ricercatori del *gap* esistente tra capacità progettuale della montagna rispetto a quella decisamente inferiore della pianura ha innescato delle incomprensioni e fatto emergere dei dissensi verso il Piano stesso tra alcuni comuni della Pianura.

---

<sup>11</sup> Come vedremo più avanti, la rappresentazione del Comune di Cavour come capofila e "vertice" di una rete gerarchica dei comuni della pianura non ha trovato conferma nello sviluppo del processo. La presunta leadership del Comune di Cavour, infatti, non è mai stata mai confermata, sia perché gli altri comuni non l'hanno riconosciuto come "rappresentante" legittimo, sia perché Cavour stesso si è sottratto al ruolo di rappresentante e di leader.

I risultati della ricerca, infatti, sono stati poco compresi dai sindaci del basso Pinerolese che hanno letto i dati presentati come una “classifica dei comuni” in cui quelli della pianura si trovavano nelle ultime posizioni per mancanza di progettualità.

Questa percezione, come vedremo più avanti, può in qualche modo aver giocato una componente negativa nel delicato equilibrio che il progetto cercava di creare: una rete coesa di attori che credesse e si identificasse nella *mission* del Piano strategico.

Per fare il punto, se si volesse dare una risposta alla domanda sull’esistenza del Pinerolese come un “sistema locale territoriale” sufficientemente integrato, sulla base dell’analisi della progettualità effettuata, la risposta potrebbe essere considerata negativa.

Sembra infatti prevalere, nonostante la rilevazione delle poche omogeneità vocazionali di cui si è parlato, una tendenza alla frammentazione interna, con l’emergere di sub-ambiti territoriali dotati di una certa coesione e capacità di lavorare in rete.

La considerazione della frammentazione socio-economica del territorio pone con forza la domanda dell’esistenza dei **prerequisiti** per la realizzazione di un piano strategico in questo contesto: ciò che ci si dovrebbe domandare, però, non è tanto se il Pinerolese rappresenti attualmente un sistema locale e territoriale integrato, quanto se esistano i presupposti perché in futuro lo diventi.

Evidentemente coloro che hanno creduto nel Piano Strategico sono partiti da una risposta affermativa e hanno accolto la sfida dello sviluppo locale, nella convinzione che attraverso il processo stesso sarebbe stato possibile potenziare le risorse relazionali e progettuali già esistenti e crearne delle nuove, ossia che fosse possibile costruire parte dei prerequisiti mancanti.

## 5.2 La dimensione verticale:

Se la dimensione orizzontale della ricerca era mirata a fornire un quadro complessivo del territorio oggetto della politica, avvalendosi di dati statistici e facendo un censimento delle risorse di progettualità già esistenti nel Pinerolese, la dimensione verticale invece rappresenta più propriamente il “fulcro” della ricerca-azione.

Qui infatti lo scopo diventa quello di attivare percorsi di riflessione e analisi tra ricercatori e attori locali, entrando in profondità nel merito dei processi e dei problemi rilevati in singoli progetti innovativi già attivi sul territorio<sup>12</sup>, con l’intento di sviluppare in modo concertato azioni per migliorarne l’efficacia.

Per questo motivo nella ricerca verticale ancora più forte è l’interazione e la collaborazione tra il Tavolo Tecnico (inteso come gruppo di ricercatori) e gli attori dei progetti analizzati, nella convinzione che l’oggetto di lavoro – tra ricercatore e attore del progetto – sia un oggetto conoscitivo di interesse comune, da cui entrambi ne ricavano elementi utili.

In questo scambio di informazioni, i ricercatori portano sul tavolo gli scenari acquisiti durante la ricerca orizzontale, mentre gli **attori-autori** dei progetti del territorio portano le loro conoscenze locali rispetto a quel settore che continuamente vivono, promuovono e gestiscono.

Secondo tale prospettiva, infatti, sia i ricercatori che i soggetti locali dovrebbero essere autori della co-progettazione e trarre vantaggio da questa ricerca-azione: il ricercatore può rielaborare i dati ottenuti da questo lavoro per rileggere la ricerca orizzontale che rimane sempre in continuo cambiamento, mentre gli attori promotori dei progetti possono utilizzare le conoscenze acquisite per

---

<sup>12</sup> Nello specifico, i progetti oggetto di indagine sono stati 5: Marca Pinerolese, Raccolta differenziata, “Leader +”, Filiera del legno, Piano di zona. Come si noterà si tratta di progetti integrati orientati alla sostenibilità sociale, ambientale e produttiva, essi cioè sono tutti progetti costruiti secondo i “moderni criteri di governace territoriale” e rappresentano pertanto potenziali best practices del Pinerolese.

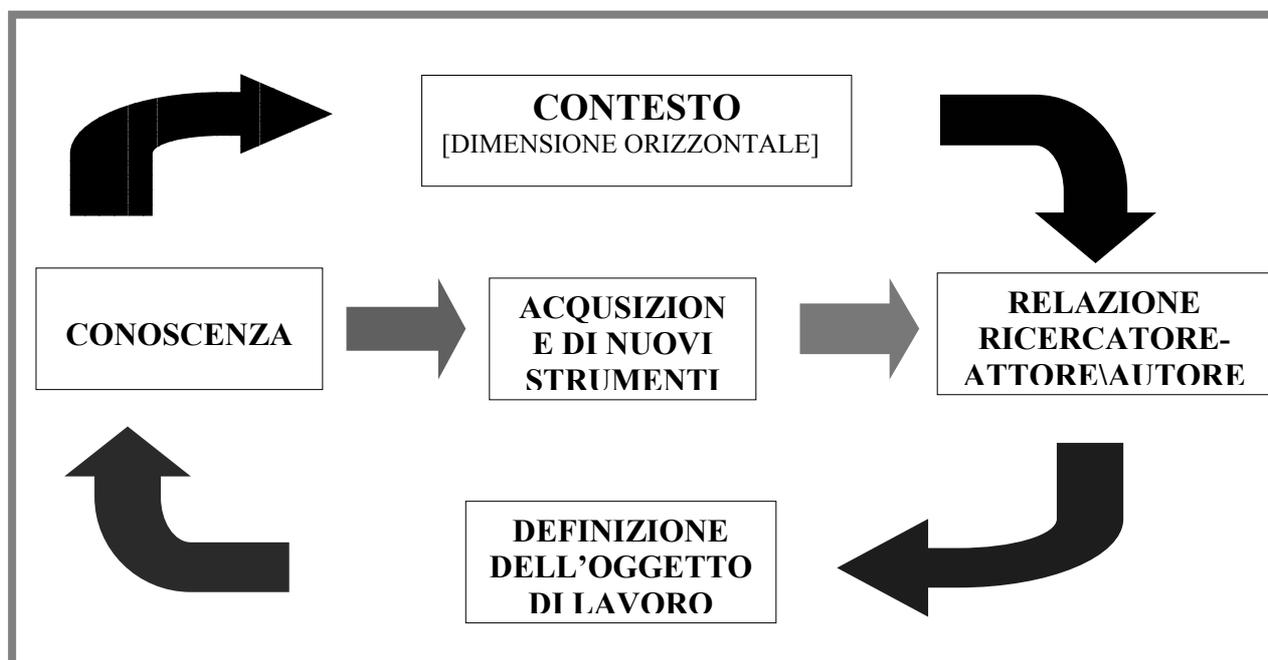
costruire delle “buone pratiche” da esportare in altri contesti, o per ampliare il loro bagaglio tecnico conoscitivo.

In definitiva, tale metodologia di lavoro si proponeva di innescare un meccanismo virtuoso capace di dare vita ad un innovativo cambio di prospettiva.

Lo scopo della ricerca-azione e in generale del progetto, pertanto, non era quello di dare una semplice fotografia del territorio, ma poneva l’obiettivo ben più ambizioso di raffigurare il territorio come un processo dinamico, “un organismo vivente in continua mutazione che ad ogni apprendimento si rigenera e si rimette in discussione”.

Tale processo, “**conoscere per agire – agire per conoscere**”, secondo i ricercatori, sarebbe stato in grado di produrre nuovi rapporti e nuove visioni, favorendo la creazione di relazioni di fiducia e di scambio reciproco.

Fig.: intreccio tra la dimensione orizzontale e verticale



*Come raffigurato in questo schema i progetti presi in considerazione per la ricerca verticale, attraverso il lavoro congiunto di ricercatori e attori/autori, generano valore aggiunto per il territorio, per il settore di riferimento e anche per lo stesso progetto oggetto del “carotaggio”.*

### 5.3 Funzioni/Azioni di sistema

Sono state considerate “azioni di sistema” tutte quelle azioni orientate alla coesione del sistema territoriale ed alla costruzione di competenze nel lavoro di “rete” da proporre ai soggetti aderenti al Patto Territoriale ed a quelli titolari ed attuatori dei progetti scelti casi per la dimensione verticale.

Di queste azioni ne sono state realizzate due tipi:

- Azioni per costruire cultura comune
- Percorsi formativi

## 5.4 Azioni comunicative

Nei due anni del progetto la sua dimensione e la quantità di attori che hanno partecipato al processo hanno imposto l'utilizzo di strumenti di comunicazione e di informazione che consentissero il continuo aggiornamento sulla situazione del PPSP.

Oltre alle riunioni del Tavolo Tecnico, del Comitato di Pilotaggio e alle specifiche azioni di sistema (paragrafo precedente) è stato necessario creare luoghi di confronto delle proprie esperienze, che consentissero lo scambio di informazioni tra tutti gli attori del Patto.

A tale scopo è stato creato un sito internet che permettesse di far conoscere il progetto agli abitanti del territorio e tenesse aggiornati tutti coloro che attivamente già vi partecipavano.

Il sito internet, denominato **e-laborazioni**, è strutturato in modo da poter continuamente rileggere tutti i passi effettuati dal progetto sino ai nostri giorni.

All'interno del sito e-laborazioni, a cura della società di progettazione delle politiche pubbliche "Avventura Urbana" (in collaborazione con il Tavolo Tecnico), sono stati attivati un **forum**, per mettere a disposizione documenti e dati, e una **news-letter** del Progetto, tramite cui il Tavolo Tecnico e il Comitato di Pilotaggio potessero aggiornare gli attori del tavolo dei nuovi lavori.

Vista la complessità del progetto e la difficoltà nella lettura dei risultati ottenuti (ricerca orizzontale e verticale), e-laborazioni ha avuto un ruolo molto importante nel rendere più facilmente comprensibili dati, informazioni e concetti chiave, indispensabili per una corretta lettura del progetto e per un confronto tra gli attori.

## 5.5 Un percorso di riflessione e di modellizzazione

Il percorso sin qui descritto, come già accennato in precedenza, ha l'ambizione di costituire la base di dati e di analisi su cui costruire un approfondito processo di modellizzazione che proverà ad estrapolare da questa esperienza biennale un insieme il più possibile coerente di indicazioni metodologiche per attuare il percorso svolto dal Pinerolese in altri contesti territoriali.

I risultati di questa modellizzazione dovrebbero concludersi nell'elaborazione di "*Linee guida per la gestione di processi progettuali e partecipativi orientati alla sostenibilità ambientale nell'ambito dei Patti Territoriali*" che saranno utilizzate in ambito provinciale e regionale.

## 6. Il Patto Territoriale: le origini del progetto

Per comprendere appieno la nascita e lo sviluppo del progetto del piano strategico del Pinerolese bisogna guardare alle sue radici e a quella che si potrebbe definire "la preistoria del progetto": il patto territoriale.

Come si è visto nell'enunciazione degli obiettivi, infatti, il progetto ha preso le mosse proprio dalla volontà di rispondere ad alcune carenze osservate durante l'attuazione del Patto Territoriale.

Il Patto territoriale, approvato con decreto ministeriale delle Attività Produttive il 4 dicembre 2001 (modificato poi nel 2002)<sup>13</sup>, aveva obiettivi invero molto simili a quelli del Piano Strategico.

Il Patto, infatti, si proponeva di rafforzare la coesione sull'intera area del pinerolese, facendo sistema tra gli amministratori, gli operatori economici e sociali, le realtà associative e addirittura le

---

<sup>13</sup> Il protocollo di intesa con cui si intendeva dar vita al patto territoriale risale al settembre del 1999: dunque l'approvazione ufficiale del Ministero è arrivata ben due anni dopo.

culture religiose presenti sul territorio<sup>14</sup>. Nonché, come si legge nel “Protocollo d’intesa del Patto Territoriale del Pinerolese” (Pinerolo, 27 settembre 1999) si poneva l’obiettivo esplicito di “creare una nuova cooperazione tra Comunità Montane e Comuni della pianura, facendo leva sulla costruzione di un modello di alleanze specificatamente orientate allo sviluppo locale eco-sostenibile e volto ad accrescere la competitività del Pinerolese stesso”.

Tale Patto, però, aveva come promotore unico la città di Pinerolo e quali soggetti aderenti la Provincia di Torino, le tre Comunità Montane, tutti e 52 i comuni dell’area e ben 38 tra enti e organizzazioni in rappresentanza degli attori socio-economici locali, provinciali e regionali.

La similarità di obiettivi e soggetti partecipanti ai due progetti, patto territoriale da un lato e piano strategico dall’altro, (a parte naturalmente il diverso ruolo istituzionale della città di Pinerolo e della Regione Piemonte<sup>15</sup>) deriva dal fatto essi sono strettamente connessi: il piano strategico è per così dire “figlio” del Patto Territoriale e, come tale, parte integrante dello stesso, nonostante quest’ultimo sia giunto a termine.

Tra i due progetti vi è però una differenza fondamentale: se il Patto Territoriale è costituito principalmente da azioni materiali volte allo sviluppo locale per le quali è prevista la destinazione di fondi specifici (i fondi stanziati dalla deliberazione CIPE del 21 Marzo 1997 per la programmazione negoziata), il piano strategico invece rappresenta un tentativo ambizioso di inquadramento puramente teorico degli obiettivi d’azione sul territorio del Pinerolese. Esso, cioè, non prevede esplicitamente, al proprio interno, l’implementazione di azioni materiali, né alcuno stanziamento di fondi per le medesime. Al contrario ha l’obiettivo di giungere a individuare le linee guida dell’intera politica di sviluppo territoriale.

Se dunque il Patto ha una natura intrinsecamente concreta e strumentale, il Piano Strategico invece si colloca su un piano affatto diverso che è quello del disegno “astratto” della politica in questione.

Prendendo spunto da alcune riflessioni emerse durante le interviste ad alcuni protagonisti del piano strategico che analizzeremo in seguito, ci si potrebbe domandare per quale motivo si è pensato di istituire un progetto volto ad individuare le linee programmatiche di una politica che era già in fase di implementazione attraverso le azioni previste nel Patto Territoriale e che peraltro stava dando buoni risultati.

Come ho già detto, il Piano Strategico ha per punto di partenza proprio una riflessione sulle criticità emerse nell’attuazione del patto territoriale. Tali criticità, però, invero, non erano tanto connesse alla realizzazione delle azioni concrete, bensì alla logica che le guidava: le azioni materiali venivano sì implementate con successo, ma si riscontrava una carenza “strategica” nel disegno della stessa politica.

Il piano strategico, pertanto va letto come un tentativo a posteriori di porre rimedio a tale carenza, aprendo un serio confronto su quali siano le reali esigenze del territorio e ponendosi come obiettivo l’individuazione delle priorità *logiche* per perseguire il fine stesso dello sviluppo di quel territorio.

## **7 La nascita del piano strategico: l’apertura di una *policy window***

Al di là della ricostruzione delle ragioni teoriche che hanno portato alla nascita del piano strategico - ossia il riconoscimento della mancanza di un disegno strategico che tenesse conto delle specificità del contesto di applicazione della politica e che fosse in grado di guidare le azioni volte allo sviluppo - bisognerebbe ora domandarsi quali sono stati gli elementi contingenti che hanno consentito, per usare il linguaggio dell’analisi delle politiche pubbliche, l’apertura di una finestra di opportunità.

---

<sup>14</sup> Nel pinerolese infatti sono presenti diverse comunità religiose tra cui ad esempio i Valdesi

<sup>15</sup> Nel piano strategico, infatti, la Città di Pinerolo non ricopre il ruolo di unico soggetto promotore e la Regione Piemonte ha, almeno formalmente, un’implicazione istituzionale diretta.

Due sono stati gli elementi determinanti, uno materiale e l'altro "umano":

- la definizione nel 2002 di un nuovo Programma provinciale di interventi ambientali<sup>16</sup>, inquadrato nella direttrice regionale 6 "Promozione dei sistemi di gestione ambientale e innovazione tecnologica";
- la presenza di un preesistente network di attori impegnati nello sviluppo locale del territorio.

La disponibilità di fondi destinati ad interventi ambientali è stato sicuramente il fattore materiale che ha consentito la strutturazione del progetto, ma tale elemento non sarebbe stato sufficiente se non ci fosse stato l'elemento umano in grado di intravedere nella disponibilità di fondi un'opportunità e un'occasione da cogliere per mettere in piedi un ulteriore progetto.

Il fattore umano era costituito, infatti, da un gruppo piuttosto coeso di attori che, operando all'interno del Patto Territoriale, aveva già iniziato un percorso sulle criticità incontrate nel territorio e in prima persona aveva riscontrato quella carenza di strategia che invece avrebbe dovuto essere alla base delle azioni intraprese.

In particolare, tali attori - in gran parte tecnici - avevano compreso come il Patto territoriale, pur conforme alla logica generale dei patti - che ad esempio prescrive la necessità di integrare le diverse azioni e di creare partenariati pubblico/privato - non era basato su un'approfondita analisi delle vocazioni socio-economiche del territorio che permettesse di individuare quelle che erano le azioni prioritarie da intraprendere per lo sviluppo del territorio. Invero, **ciò che mancava era proprio una riflessione su che cosa significasse sviluppo per il Pinerolese.**

In tal senso per gli "iniziatori del progetto" **la vera mission** del piano strategico sarebbe stata quella di giungere ad **identificare** quali fossero **gli assi strategici di sviluppo del territorio** su cui davvero valesse la pena investire.

Tale *mission*, come vedremo in seguito, nata da una volontà eminentemente tecnica, non è stata sufficientemente recepita e interiorizzata dagli altri attori coinvolti nel processo ed in particolare dalla componente politica.

## 8 L'analisi delle criticità del processo attraverso le voci dei protagonisti

In questa seconda parte della mia analisi cercherò di rispondere alla domanda più importante: **la politica del PPSP ha raggiunto i suoi obiettivi?**

Per rispondere a questa domanda si è pensato di effettuare delle interviste agli attori che hanno lavorato sul progetto, in particolare a coloro che hanno partecipato, all'interno del comitato di pilotaggio, sia al tavolo tecnico sia al tavolo politico.

L'utilizzo di queste interviste doveva permettere di comprendere quali siano stati gli esiti del progetto a partire dalla percezione degli stessi protagonisti dei tavoli, cercando di sondare quali fossero le criticità individuate dagli attori, nella doppia veste di creatori del progetto e di rappresentanti delle loro realtà territoriali.

La scelta di porre le interviste come base dell'analisi non vuole significare che la sola percezione degli attori è sufficiente per la valutazione del processo, ma si motiva con la convinzione che l'analisi processuale non possa prescindere dall'ascolto degli attori che hanno vissuto e partecipato a quello stesso processo.

---

<sup>16</sup> Gli obiettivi del programma provinciale si evincono chiaramente dal nome del programma stesso: "Sviluppo economico sostenibile, incremento raccolta differenziata, uso razionale dell'energia e fonti energetiche".

Quanto emerge dalle interviste, non solo è essenziale per comprendere quali siano le differenze percettive dei risultati del progetto, che è un fattore importante di per sé, ma è fondamentale nella misura in cui serve a rilevare la presenza o l'assenza di una visione condivisa del processo da parte degli attori partecipanti.

La presenza o assenza di tale visione condivisa rappresenta senza ombra di dubbio un indizio importante per capire se il progetto è fallito o al contrario ha avuto successo.

Laddove, infatti, all'interno del comitato di pilotaggio, si riscontrasse l'assenza di una visione condivisa del processo, indubbiamente sarebbe molto più difficile affermare che gli quegli stessi attori che non sono stati capaci di essere d'accordo su quale fosse la storia del processo, siano stati in grado, però, di raggiungere l'obiettivo ben più complesso di dare vita ad una visione condivisa del proprio territorio, nonché di individuarne gli assi strategici di sviluppo.

Ad ogni modo, va specificato che per visione condivisa di un processo non si intende che tutti gli attori debbano raccontare nello stesso modo la stessa storia - poiché infatti gli attori sono diversi e inevitabilmente raccontano storie diverse -, ma significa che, quanto meno, debbano esistere alcuni elementi della storia che, seppur raccontati a partire da prospettive differenti, rappresentino per tutti dei punti fermi: **una visione condivisa richiede coordinate condivise**.

Le interviste sono state rivolte a due profili differenti di attori: politici e tecnici. Queste due differenti tipologie di soggetti hanno giocato naturalmente, all'interno del Comitato di Pilotaggio, due ruoli concettualmente distinti. Se infatti ai tecnici toccava l'elaborazione della fase di ricerca (orizzontale e verticale) e delle azioni da implementare sul territorio, ai politici invece sarebbe spettata la supervisione dell'intero processo, nonché la funzione di indirizzo sugli obiettivi.

Come emergerà dalle interviste, però, molto spesso la "mente tecnica" ha travalicato il ruolo formalmente assegnatele: ad un 'ritiro' del 'politico' è simmetricamente corrisposto un 'avanzamento' del 'tecnico'.

Come già accennato, la domanda che ho posto, seppur in termini differenti, a tutti i miei intervistati è: **quali sono state le criticità emerse durante il processo?**

### **I modelli di rappresentanza dei comuni di pianura**

Una delle criticità che da subito è emersa in quasi tutte le interviste è stato il ruolo della pianura all'interno del Progetto di Promozione della Sostenibilità del Pinerolese.

Per tutti gli intervistati è chiara un'**assenza della pianura** all'interno del Comitato di Pilotaggio.

Formalmente, infatti, la pianura all'interno dei tavoli era presente solo attraverso il Comune di Cavour, cui era riconosciuta la funzione di rappresentante dell'associazione dei Comuni del basso Pinerolese. Storicamente, però, come sottolineato da alcuni intervistati<sup>17</sup>, questa associazione non ha mai giocato un ruolo importante all'interno del territorio della Pianura, non solo perché, essendo costituita solo da 14 comuni, non poteva certo essere considerata, dai comuni che non ne facevano parte, veicolo di una rappresentanza legittima, ma anche perché essa già prima dell'inizio del Piano aveva progressivamente perso forza e significato.

Una misura del malcontento e delle resistenze che ha scatenato la scelta del comune di Cavour come unico rappresentante delle realtà comunali della pianura, è data senz'altro, e non a caso, dalle parole del Sindaco di Pinerolo: qui infatti Cavour viene tacciato di essersi da solo "arrogato il ruolo

---

<sup>17</sup> Come ricordato da Gino Baral, rappresentante della Comunità Montana della Val Chisone-Val Germanasca e vice presidente del Consorzio di Pracatinat, e da Luca Veltri, rappresentante della Comunità Montana del Pinerolese Pedemontano

di leader”, sollevando così una fiera opposizione da parte degli altri comuni, “ma, *in primis*, da parte del comune di Vigone con cui esiste da sempre un forte attrito”.

Ad aggravare la già precaria posizione della pianura all’interno del tavolo è subentrato anche un altro fattore: un cambiamento al vertice dell’amministrazione di Cavour. Il nuovo sindaco, infatti, avendo considerato i progressi poco significativi, percezione questa peraltro dovuta in gran parte alla scarsa partecipazione del sindaco precedente agli incontri del tavolo tecnico, ha valutato che il progetto non era più una priorità e ha ulteriormente diradato la propria presenza e il proprio impegno.

Allargando l’analisi ad una considerazione più sistemica rispetto al tema della partecipazione dei comuni del basso pinerolese, il sindaco di Pinerolo, ha però tenuto a sottolineare come il vero problema, “forse inizialmente sottovalutato”, consistesse nel fatto che “quando si parla di comuni della pianura non è possibile pensare a un territorio unico”: infatti, ad esempio, “una realtà come quella di Vigone è estremamente diversa da un comune di difficile identificazione come Airasca, che, da zona prevalentemente agricola, oggi è sicuramente diventata una zona più residenziale”.

Da questa stessa constatazione prende le mosse anche la proposta di Baral, vice-presidente del Consorzio di Pracatinat. Egli infatti, per risolvere il problema della rappresentanza dei comuni del basso Pinerose all’interno del Comitato di Pilotaggio, suggerisce di “pensare alla pianura, che è così vasta, come ad un territorio diviso in più ambiti. In modo da non avere solo un’area di riferimento, ovvero Cavour, ma anche altre aree, come quella di Vigone che è a vocazione agricola o quella di Airasca o Piossasco che sono a vocazione industriale”. Tale soluzione, come appare evidente, va nella direzione di costruire **un sistema di rappresentanza in base alla vocazione socio-economica dei comuni**.

### Le capacità organizzative

Un ulteriore problema, percepito da tutti gli attori intervistati e, in particolar modo, dal presidente del Consorzio di Pracatinat Martina, e che acuisce ancor più la diffusa percezione della bassa partecipazione dei comuni della pianura è la discrepanza tra la capacità organizzativa di questi e quella delle Comunità Montane<sup>18</sup>.

Se infatti, da un lato, i territori delle Comunità montane, grazie alla legge del 1971, sperimentano già da anni che cosa significhi “fare rete”, dall’altro, invece, i comuni della pianura si trovano sprovvisti di una legittimata struttura di coordinamento che permetta loro di lavorare, come dice Martina, “a livelli di progettazione più astratti, senza venir meno, ad esempio, agli impegni a breve termine che i sindaci dei piccoli comuni devono mantenere con i loro elettori”.

La creazione di alcune associazioni di comuni, peraltro, è una soluzione che da più parti è stata avanzata, ma che ancora non è stata realizzata, anche perché attualmente si sta discutendo su quale debba essere la forma che tali associazioni dovrebbero assumere. In particolare l’interrogativo che ancora non ha ricevuto una risposta unanime è: la creazione di associazioni di comuni su base esclusivamente volontaria sarebbe in grado di sopperire efficacemente al *deficit* di partecipazione dei comuni della pianura<sup>19</sup>?

---

<sup>18</sup> Tale “discrepanza” è stata concettualizzata da Martina in termini di vero e proprio ritardo della pianura rispetto al resto del territorio. Egli, infatti, ha affermato che “oggi come oggi una politica turistica, culturale, ambientale, di infrastrutturazione o la fai su un’area vasta o non puoi farla. Per fare ciò è necessario, dunque, che la pianura acceleri il passo per adeguarsi al resto del territorio che ha già le precondizioni necessarie”.

<sup>19</sup> L’esistenza di tale dibattito all’interno del progetto conferma quanto detto nell’introduzione: il volontarismo o, meglio, una riflessione su quale dovrebbe essere il mix tra inclusione agevolata ed autoinclusione, rappresenta uno dei tratti distintivi di quello che si potrebbe definire “il nuovo modello di governance territoriale”.

## . Le caratteristiche del territorio

L'assenza dei comuni della pianura all'interno del comitato di pilotaggio, però, non è attribuibile esclusivamente alla mancanza di una struttura associativa in grado di coordinare diverse unità comunali, ossia non è attribuibile solo ad una carenza per così dire "organizzativa", ma, è ascrivibile alle caratteristiche stesse di quella parte di territorio.

Infatti, come ricorda il sindaco di Pinerolo, "probabilmente si è creata all'interno del progetto una scollatura con la pianura, perché questa non è quella rappresentata nella ricerca orizzontale del DITER o quella presente al tavolo tecnico: la pianura del pinerolese ha tante e diverse vocazioni che, probabilmente, non sono state comprese dal tavolo tecnico".

## . La presentazione della ricerca e il tavolo tecnico

Sempre secondo il Sindaco di Pinerolo, un altro fattore che ha inciso negativamente sulla partecipazione dei comuni della pianura è stato il modo in cui la ricerca è stata presentata dagli esperti. Per usare le parole del primo cittadino, diffusa era la percezione del tavolo tecnico come di "un gruppo di intellettualoidi che va in giro a dare pagelle ai Comuni".

La percezione di "essere sotto esame" ha indubbiamente creato ostilità da parte dei comuni e, come ha raccontato Luca Veltri, ha costretto il tavolo tecnico e in particolare il Consorzio di Pracatinat a lavorare molto per far sì che i comuni recuperassero fiducia nel progetto.

Anche Sandretto, rappresentante della Comunità Montana della Val Pellice, ha messo l'accento sulla difficoltà di comunicazione e sulle incomprensioni che si sono verificate all'interno del progetto ed in particolare tra la componente tecnica e quella politica. Egli, infatti, dapprima ha esplicitato l'esistenza di un *gap* conoscitivo tra le due componenti, dicendo che la ricerca orizzontale "per essere compresa a fondo, presupponeva la conoscenza di alcuni concetti basilari" che il pubblico che assisteva alla presentazione dei *report* spesso non possedeva, ma ha poi ha anche avanzato una critica diretta agli esperti, specificando che i risultati dell'analisi non solo "sono stati presentati con un linguaggio feroce", ma che "durante gli incontri vi erano molti amministratori che, pur avendo un' esperienza decennale sulle spalle, non riuscivano a capire esattamente di cosa si stesse parlando".

Se dunque più di un intervistato ha indicato nell'incapacità comunicativa del tavolo tecnico una delle possibili cause che hanno determinato una bassa partecipazione da parte della pianura, d'altra parte, però, va detto che in particolare due tecnici del processo, Veltri (comunità del Pinerolese Pedemontano) e lo stesso Sandretto (comunità Montana della Val Pellice), hanno tenuto a ribadire che la responsabilità di aver in qualche modo allontanato i comuni della pianura non va tanto imputata al tavolo tecnico quanto al tavolo politico. Infatti, secondo i due, che non a caso sono collocabili a pieno titolo nella componente tecnica e indubbiamente hanno ottimi rapporti con il Consorzio Pracatinat e gli altri ricercatori, il tavolo tecnico ha posto più volte la questione dei problemi di rappresentatività al tavolo politico, ma quest'ultimo ha sempre ignorato il problema e non ha dato alcuna risposta. Dunque, secondo questi due intervistati e, generalizzando, secondo la componente tecnica, la causa dell'insufficiente partecipazione della pianura è da rintracciarsi in un generico **disinteressamento** da parte **della classe politica**. Nelle parole di Veltri, "se il livello politico non percepisce ciò che viene comunicato dal tavolo tecnico come delle priorità, il processo non va avanti".

## I cambiamenti delle amministrazioni

Qualcuno, in particolare il sindaco di Pinerolo, ha cercato in qualche modo di giustificare l'evidente disaffezione politica al progetto PPSP con i **cambi di amministrazione** avvenuti nel corso del processo.

Al di là della faziosità con cui questo argomento può essere stato presentato, tale fattore non deve assolutamente essere trascurato.

I due apparati politici amministrativi che hanno subito cambiamenti al vertice sono stati il Comune di Cavour e la Provincia di Torino.

Come riferito da Tecchiati, ex dirigente della assessorato all'ambiente della provincia di Torino, e da Baral, rappresentante della Comunità Montana Val Chisone e Val Germanasca e vice presidente del Consorzio di Pracatinat, a seguito delle elezioni, le priorità delle agende della Provincia e del Comune di Cavour sono mutate notevolmente e ciò ha determinato una riduzione drastica della partecipazione al processo del pinerolese da parte di entrambe le amministrazioni.

Nelle interviste, però, si riscontra un voce su questo punto assai discordante e polemica: Veltri asserisce che non sono stati tanto i cambi di amministrazione ad avere influito sul progetto, quanto "una generale mancanza di attenzione da parte del tavolo politico alla frattura esistente tra pianura e montagna che non si è mai voluta sanare".

Ancora una volta, quindi, emerge con forza il tema della **carezza della volontà politica (troviamo una formula meno giornalistica)**. Infatti, sempre secondo il rappresentante della Comunità del Pinerolese Pedemontano, "per governare questi processi e per portarli realmente avanti, è necessaria una classe politica forte che riesca a mettere da parte le esigenze campanilistiche locali e cerchi di comprendere emergenze e criticità del territorio, stabilendo quali siano gli assi strategici che possano portare avanti lo sviluppo del pinerolese".

Fino a questo momento dalle interviste sono emersi sia fattori esogeni al processo che hanno influito negativamente sul piano - tra i quali, la frammentazione vocazionale dell'intero territorio ed in particolar modo della pianura (nonché la frattura montagna-pianura) e i cambi di amministrazione - sia elementi critici interni come, ad esempio, la difficoltà comunicativa e il gap conoscitivo tra componente tecnica e componente politica o il fraintendimento dei risultati della fase di ricerca, ma nulla ancora è stato detto sul disegno complessivo del progetto.

Su questo punto si sono soffermati con fervore sia il dirigente della Provincia, sia il rappresentante della Comunità del Pinerolese Pedemontano.

Secondo il primo intervistato, infatti, il disegno complessivo del progetto ha risentito del fatto che "il consorzio di Pracatinat, manca un po' di esperienza su quale possa essere la vita di un amministratore locale e sul tempo che ha a disposizione da dedicare alle diverse questioni sul tavolo"; esso inoltre non ha tenuto conto "di come nei piccoli comuni il rapporto con *gli elettori* sia molto stretto e vincolante".

L'esistenza di un rapporto più diretto tra i sindaci e i propri collegi elettorali, come ha sottolineato anche Luca Veltri, ha fatto sì che inevitabilmente i progetti più concreti e più "visibili", come ad esempio il completamento delle opere olimpiche, venissero posti ad un livello di priorità maggiore rispetto ad **un progetto**, quello sulla sostenibilità del territorio, che è indubbiamente **caratterizzato da "un livello di astrazione superiore e un grado di concettualizzazione troppo elevato** rispetto alla classe politica media del Pinerolese". Un progetto in cui, certo, "si mettevano a sistema una serie di risorse per un grande obiettivo di pianificazione strategica e di sviluppo territoriale", ma che, in definitiva, "risulta attualmente irrealizzabile a causa di una classe politica che si ferma esclusivamente alla propria realtà comunale".

Dalle parole di Veltri, insomma, emerge che "i comuni di piccole dimensioni non sono abituati a ragionare in termini di pianificazione e di strategie, ma sono più concentrati sulla loro dimensione locale", con la conseguenza che tale mentalità ha finito per premiare progetti più remunerativi dal punto di vista elettorale, penalizzando invece il PPSP che era percepito come eccessivamente

“astratto” e con ricadute visibili sul territorio che indubbiamente avrebbero di gran lunga superato la durata delle amministrazioni in carica.

Illuminanti, su questo punto specifico - ossia sulla natura astratta del progetto che di fatto non prevede al proprio interno alcuna “fase implementativa” - sono state le affermazioni di Baral, tecnico della Comunità Montana delle Valli Chisone e Germanasca, nonché vice-presidente del Consorzio di Pracatinat. Egli, infatti, ha riconosciuto che “sicuramente **l’assenza di azioni concrete è una criticità di questo progetto**”. Il progetto sulla sostenibilità del pinerolese, infatti, “ha dei grossi costi dovuti alla ricerca e all’analisi, ma non offre un’immediata ricaduta sul territorio. Proprio questa criticità relega questo progetto non tra i primi posti delle agende degli amministratori”. Egli poi, a riprova di quanto detto sopra, ha indicato, “un’altra criticità che fa scivolare in fondo all’agenda degli amministratori questi piani strategici” e cioè “la lunga tempistica che li caratterizza”.

Un altro nodo cruciale che mi premeva sviscerare durante le interviste è stato senz’altro **il ruolo svolto dal Comune di Pinerolo all’interno del progetto**.

La città di Pinerolo si trova, infatti, in un punto strategico del territorio: da una parte confluiscono tutte le valli che già tra loro presentano delle grosse diversità (Val Chisone e Val Germanasca, Val Pellice e la Comunità Montana del Pinerolese Pedemontano), mentre dall’altra parte si apre alla pianura, che come abbiamo precedentemente visto, risulta ancor più frammentata e diversificata.

Pinerolo, però, come sottolinea il sindaco stesso della città, “ha sempre giocato un ruolo non solo geograficamente, ma anche politicamente e storicamente strategico: quello di **cerniera del territorio**”. Infatti, il sindaco ha tenuto a specificare come “negli ultimi anni molte sono state le iniziative intraprese dal Comune di Pinerolo per lavorare insieme con tutto il Pinerolese e sviluppare progettualità. Non per ultimo, naturalmente, il patto territoriale”.

Sembra quindi chiaro come il Comune di Pinerolo abbia le potenzialità per svolgere all’interno del territorio un ruolo di *leadership* molto importante e decisivo per le sorti del Piano del Pinerolese.

A ben vedere, però, questa vocazione da leader non sembra essersi espressa all’interno del processo. Tutti gli attori intervistati (ad esclusione naturalmente del sindaco di Pinerolo) hanno infatti sottolineato come questo ruolo decisivo all’interno del progetto non si sia nel concreto visto. In particolare, Barral, facendo espressamente riferimento alla Città di Pinerolo, ha evidenziato come nell’intero processo “sia mancato un attore che si prendesse carico del progetto, che lo pungolasse, lo spronasse”.

Più prosaicamente, Sandretto della Val Pellice ha così spiegato le ragioni della mancata assunzione del ruolo di *leadership*: “Pinerolo non aveva nessun vantaggio a partecipare a questo progetto, ma politicamente non poteva tirarsene fuori”. Egli poi, però, ha insinuato il dubbio che Pinerolo in ogni caso non sarebbe stato l’attore adatto ad interpretare il ruolo di *leadership* in un progetto che, per come era stato concepito, puntava tutto sulla concertazione orizzontale tra i diversi soggetti territoriali. Egli infatti ha commentato: “Pinerolo, da sola, vale la popolazione di tutti i comuni che ha intorno. Un comune di questo peso viene visto, o di fatto si comporta, più come padrone che come collaboratore!”.

Ad avvalorare l’ipotesi che la bassa partecipazione dei comuni della pianura, in generale, e della Città di Pinerolo, in particolare, è imputabile al fatto che il progetto per la sostenibilità non faceva leva su una *torta di vantaggi materiali da spartire*, si aggiungono anche le osservazioni di Boris Zobel, direttore del Consorzio di Pracatinat. Egli infatti ha rilevato che “la Città di Pinerolo ha assunto un ruolo molto più potente solo all’interno dei patti territoriali nella distribuzione delle risorse”. Zobel ha ricostruito la storia della distribuzione dei fondi per il Patto Territoriale: “Quando arrivarono i soldi dell’ex fondo triennale del Ministero dell’Ambiente, la regione li distribuì, attraverso la provincia, all’interno dei vari patti territoriali. In quel momento tra promotori del progetto di sostenibilità e Comune di Pinerolo si scatenò una serrata negoziazione per l’utilizzo

dei fondi. Alla fine i soldi vennero divisi equamente, ma senza dubbio questo è stato un fattore che ha quantomeno infastidito la Città di Pinerolo”.

A conclusione di questa piccola sezione dedicata al mancato ruolo di leader del comune di Pinerolo, vale la pena riportare quanto detto dal dirigente della Provincia di Torino Tecchiati, che, in tono assai conciliante ha ribadito la necessità dell’esercizio da parte di Pinerolo di una “leadership positiva sul territorio”, ossia di una leadership che - quasi a rispondere alle perplessità di Sandretto - non si presenti come “imperialista, ma che si basi su un concetto federativo”. Egli ha concluso esortando ad un maggiore spirito di squadra: “Il Pinerolese è un piccolo territorio che bene o male ha la sua identità, siamo in un mondo che ci pone continuamente seri problemi per il mantenimento del nostro tenore di vita, e se ci pensiamo insieme possiamo trovare delle soluzioni per mantenerla; creando ricchezza a partire dal nostro territorio”.

### **Il ruolo di Regione e provincia**

Naturalmente, oltre al ruolo della Città di Pinerolo, un altro punto riguarda **il ruolo degli enti sovra locali**, ossia la Regione Piemonte e la Provincia di Torino.

Se infatti la domanda sulla città di Pinerolo serviva a comprendere se all’interno del processo qualcuno aveva assunto una funzione, per così dire, di ‘leader orizzontale’, quella su Regione e Provincia mirava a **valutare il livello di “copertura politica” assicurato dall’alto**.

Innanzitutto, occorre dire che tutti gli attori del Comitato di Pilotaggio intervistati condividono il giudizio sulla scarsa partecipazione di fatto della Regione *in primis*, ma anche della Provincia.

Gli stessi dirigenti della Provincia (dott. Tecchiati) e della Regione (dott. Bolzanino del Settore Politiche di Prevenzione, Tutela e Risanamento Ambientale), da parte loro, si sono semplicemente giustificati adducendo come scusa “l’impossibilità di partecipare sempre attivamente a tutti i processi che vengono innescati su un territorio così ampio” come quello provinciale o regionale.

Se tale giustificazione, seppure *naïve*, nel caso della Regione risulta coerente con il suo comportamento, in quanto l’apporto della Regione è stato esclusivamente quello di approvare il Progetto, nel caso della Provincia, invece, appare decisamente meno meno credibile: è innegabile, infatti, che il “crollo” della partecipazione della Provincia ha coinciso con il passaggio alla nuova amministrazione.

Ad un comune sentire rispetto alla partecipazione effettiva delle due istituzioni sovra locali, non è però corrisposta una comune concezione di quale ruolo Regione e Provincia avrebbero dovuto idealmente giocare nel processo.

Se, da un lato, secondo Veltri e Sandretto, il progetto non aveva bisogno di enti sovraordinati al territorio Pinerolese che lo trainassero o che gli dessero maggiore credibilità, in quanto “era essenziale che la motivazione alla partecipazione e la credibilità del processo partisse dal basso: dal Pinerolese stesso”, dall’altro, Zobel, invece, ha mostrato di avere tutta un’altra idea ed ha posto un quesito interessante: “come si fa a parlare di *governance* del territorio, se attorno al tavolo non ci sono quelli che decidono per te sulla base di un territorio più ampio?”.

Secondo la concezione del direttore del Consorzio di Pracatinat, infatti, se si vuole pensare veramente a come trasformare il territorio del Pinerolese non si può non tenere conto del fatto che “come il pinerolese può influenzare il territorio circostante, in maniera maggiore è il territorio circostante a condizionare continuamente il Pinerolese” e dunque non si può fare a meno di includere le istituzioni regionali e provinciali.

Per concludere questa breve panoramica delle diverse visioni degli attori sul ruolo di Provincia e Regione, va detto che il presidente del Consorzio di Pracatinat, Martina, in pieno accordo con la posizione di Zobel, ha indicato nell’assenza della Provincia e della Regione “una delle maggiori debolezze del progetto, poiché, da parte di questi due enti sovra locali, è mancato un supporto e un sostegno all’elaborazione delle varie fasi”.

A questo punto, però, occorre specificare che non solo i comuni della pianura e Pinerolo, da un lato, e la Regione e la Provincia, dall'altro, si sono contraddistinti per un basso livello di impegno, alcune forme di “defezione”, infatti, come è emerso dalle interviste, si sono registrate anche all'interno della componente tecnica. Questo è il caso, ad esempio, della società S&T.

Come infatti racconta Luca Veltri, la società S&T, che “aveva il compito di portare sul tavolo del Pinerolese il suo *know-how* di conoscenze e di competenze progettuali di ampio respiro, a un certo punto si è allontanata, ravvisando che il processo non sfociava in nulla di concreto”. Secondo questa interpretazione, la società S&T, insomma, si sarebbe ritirata perché non vedeva nel PPSP, ossia in un progetto “che non sarebbe stato generatore di processi materiali e di progettualità”, una possibilità di poter mettere a frutto le sue competenze, come invece aveva già “ampiamente fatto nei patti territoriali”.

A questo proposito, però, interessanti sono le considerazioni di Boris Zobel, che in definitiva ha avanzato alcune perplessità sull'affidabilità della società di consulenza: secondo il direttore del Consorzio di Pracatinat, la presenza di S&T in tutti i patti territoriali della Regione Piemonte “poteva portare vantaggi e svantaggi”, poiché “se io delego a S&T la costruzione della domanda, come faccio ad essere sicuro che nelle sedi di contrattazione fa gli interessi del mio territorio e non quelli dell'altro patto?”.

Ancora differente invece, è l'opinione di Martina che ha tenuto a specificare che “la società S&T è assente dal tavolo perché il suo ruolo è stato coperto da altri, cioè, nello specifico dal consorzio di Pracatinat” e che però “tutto ciò è avvenuto non in modo conflittuale, ma condiviso”.

Nonostante le divergenze circa la ragione dell’“allontanamento” della S&T, tutti gli intervistati concordano sul fatto che, come ha detto Baral, “S&T non ha influito sulla conduzione del processo o sugli indirizzi progettuali”.

## **Il fattore Olimpiadi**

Una domanda che non si poteva non porsi analizzando il Progetto del Pinerolese era quanto potesse aver influito la preparazione all'ormai imminente evento olimpico invernale “Torino 2006”.

Come hanno sottolineato tutti i soggetti intervistati, l'evento Olimpico ha portato molti finanziamenti sul territorio che hanno avuto il merito di aver dato l'opportunità al Pinerolese di colmare il *gap* infrastrutturale che lo caratterizzava rispetto all'area metropolitana torinese<sup>20</sup>.

In ragione delle numerose e impegnative opere di trasformazione fisica, è chiaro come, in questo momento, le amministrazioni locali abbiano come prima priorità all'interno delle loro agende l'imminente inizio delle Olimpiadi invernali. Come però ha rilevato Luca Veltri, probabilmente “solo pochi amministratori hanno realmente fatto lo sforzo di pensare cosa succederà dopo l'evento e hanno riflettuto su quale sarà il futuro di questo territorio”.

Focalizzando l'attenzione su questo aspetto, lo stesso presidente di Pracatinat ha evidenziato come “il piano strategico che si è tentato di costruire aveva anche lo scopo di *traghettare* un territorio che alla fine dell'evento olimpico si presenterà sotto molti aspetti estremamente strutturato e di conseguenza molto appetibile”.

Se da un lato quindi è innegabile che **le Olimpiadi** abbiano rappresentato **un'opportunità unica di sviluppo** per il Pinerolese, dall'altro esse hanno in un certo qual modo determinato **uno stato di emergenza**: con le Olimpiadi alle porte il Pinerolese si è trovato davanti alla necessità di comprendere in tempi strettissimi quale fosse il percorso di sviluppo che il territorio avrebbe dovuto percorrere.

Le Olimpiadi, peraltro, oltre ad aver imposto un severo vincolo temporale alla realizzazione del PPSP hanno anche indubbiamente inciso sui preesistenti equilibri politici presenti sul territorio, scatenando alcune resistenze da parte delle amministrazioni locali, poiché, come ha fatto presente Sandretto, “questi interventi olimpici hanno fortemente scavalcato le competenze locali”.

---

<sup>20</sup> Tra gli interventi più significativi, naturalmente, ci sono i grandi lavori di viabilità, quali il completamento dell'autostrada Torino – Pinerolo e la ricostruzione del manto stradale di molte strade di montagna.

Per concludere, le voci degli intervistati ci hanno consentito di fare luce su una serie di criticità del processo, *in primis* sui diversi *deficit* di partecipazione che si sono verificati. Un aspetto cruciale, però, non è stato ancora toccato: l'inclusione "esterna" dei soggetti locali non istituzionali.

Paradossalmente, però, gli intervistati pochissimo hanno detto su questo argomento e le poche volte che lo hanno fatto, hanno citato gli attori locali in termini di contrapposizione rispetto agli attori che sedevano ufficialmente al tavolo tecnico e politico. Così, ad esempio, ha fatto Veltri per avvalorare ancora di più il proprio giudizio negativo sulla classe politica, asserendo che "la scollatura con i politici è dimostrata dal fatto che gli attori socio-economici, in particolare sindacati e imprenditori, del territorio sono interessati al progetto molto di più dei componenti della politica".

Affermazioni come queste, ad ogni modo, non consentono certo di valutare quale sia stato il livello di conoscenza del processo da parte degli attori locali esterni al Comitato di Pilotaggio, né tantomeno di dire qualcosa sul coinvolgimento e l'interesse che questo ha suscitato effettivamente sul territorio.

Questo silenzio appare ancora più strano laddove lo stesso Zobel non ha mancato di sottolineare che bisogna ricordarsi che "il territorio non è le comunità montane e i comuni della pianura, ma una pletora di attori e autori, di cui le amministrazioni locali rappresentano solo una parte".

Evidentemente, però, i problemi che si sono verificati all'interno del processo e, in particolare, le notevoli difficoltà di relazione tra tavolo tecnico e tavolo politico, sono stati tali da non consentire neppure di pensare proprio a quelli che, in definitiva, sono i veri destinatari ultimi del progetto.

## Conclusioni

In queste pagine ho analizzato la struttura del progetto, la metodologia di lavoro e le azioni intraprese dal comitato di pilotaggio, nonché gli obiettivi che il progetto si proponeva di raggiungere e le criticità emerse.

Le interviste effettuate ai tecnici e ai politici, del comitato di pilotaggio, hanno fatto emergere, attraverso la voce di chi ha vissuto direttamente il Progetto di Promozione della Sostenibilità del Pinerolese, la percezione che gli attori hanno del processo, gli equilibri che sono stati raggiunti, i problemi incontrate, vista l'imminente conclusione del processo, un primo quadro dei risultati ottenuti.

A partire da questo lavoro è stato possibile ricostruire una mappa complessiva dei problemi.

Naturalmente questo studio non ha la presunzione di trovare delle soluzioni, ma vorrebbe piuttosto offrire un quadro dei nodi problematici che possa essere utile non solo al ripensamento del Progetto stesso, ma anche all'elaborazione delle linee guida provinciali e regionali.

Per rendere più comprensibile l'analisi, occorre fare una distinzione tra due macro famiglie di criticità:

- i fattori endogeni, ossia quegli elementi problematici interni al processo stesso che sono, in generale, di natura più strettamente organizzativa;
- i fattori esogeni, ossia quei elementi esterni al processo che sono, per così dire, fuori dal controllo degli attori, in quanto fattori contestuali.

## **I fattori esogeni:**

### **Il pinerolese delle differenze**

Il primo fattore, emerso con forza dalla ricerca effettuata dallo stesso tavolo tecnico (indagine orizzontale e verticale), è la frammentazione del territorio.

Una frammentazione che fa sì che non si possa guardare al Pinerolese come ad territorio omogeneo, poiché esso manca di una vocazione socio-economica unitaria.

Siamo insomma di fronte ad **un Pinerolese a più facce: non solo esiste un Pinerolese della montagna e un Pinerolese della pianura, ma esistono più pinerolesì anche (o meglio soprattutto) nelle zone pianeggianti.**

**Se infatti alcune zone montane come la Val Chisone e la Val Germanasca sono indubbiamente più dedite al turismo, nella pianura, invece, occorre distinguere tra zone a vocazione industriale come ad esempio Piossasco, zone che, per la loro vicinanza all'area metropolitana torinese, presentano un carattere marcatamente residenziale quali Airasca ed infine zone prettamente agricoli come Cavour o Vigone.**

Ma le differenze non sono solo geografiche e socio-economiche, sono soprattutto progettuali. La ricerca del DITER infatti ha messo in luce una forte asimmetria nella capacità di mettere a frutto le risorse progettuali imperniata sulla divisione pianura – montagna. Tale discrasia non è dovuta (come inizialmente è stato frainteso dai comuni del basso Pinerolese nella presentazione della ricerca orizzontale del DITER) ad una mancanza di progettualità in senso lato da parte della pianura, quanto piuttosto all'incapacità di integrare e di far comunicare tra di loro i diversi progetti presenti sul territorio.

### **La mancanza di un'organizzazione sovraordinata dei comuni della pianura**

Il gap di progettualità tra pianura e montagna è in primo luogo ascrivibile alla differenza di strumenti amministrativi nelle mani dell'una e dell'altra.

Come infatti ho evidenziato già più volte nella ricerca, mentre i comuni delle valli possono fare affidamento su una struttura di coordinamento quale la Comunità Montana che è stata una palestra importante per sviluppare la capacità di "lavorare in rete", i comuni della pianura, invece, non possono avvalersi di nessuna forma associativa.

Alcuni intervistati hanno evidenziato come questa carenza istituzionale costringa di fatto i piccoli comuni a non poter inserire nelle loro agende progetti immateriali, tra cui ovviamente anche lo stesso PPSP, che non forniscono ai sindaci delle azioni concrete da poter presentare ai propri "elettori" e hanno pertanto suggerito di creare per i comuni degli enti sovraordinati che rappresentassero un equivalente funzionale delle Comunità Montane.

A mio parere, invece, questa non potrebbe costituire una soluzione adeguata, almeno rispetto al problema della bassa partecipazione al Piano Strategico. Qui, infatti, il problema risiedeva principalmente nel disegno della stessa struttura di rappresentanza dei comuni della pianura che indubbiamente ha costituito una delle maggiori criticità endogene.

In altre parole, a questo specifico problema esogeno si poteva sopperire con una mirata strategia endogena.

### **L'urgenza della trasformazione: le olimpiadi**

Come è stato già detto le imminenti Olimpiadi hanno rappresentato per il PPSP sia una grande opportunità che un vincolo temporale.

La vera sfida però per il Piano strategico non consisteva tanto nel creare le condizioni affinché il Pinerolese fosse in grado di ospitare l'evento Olimpico, ma piuttosto nel creare le condizioni sia per far sì che il Pinerolese fosse in grado di guidare e non subire le trasformazioni che l'organizzazione

dei Giochi avrebbe inevitabilmente indotto sul proprio territorio, sia per elaborare una strategia di sviluppo che valesse ben al di là dell'evento stesso.

Quello che in definitiva il PPSP non sembra essere riuscito a fare è considerare le Olimpiadi non come un punto di arrivo, ma come un punto di partenza della strategia di sviluppo.

## **I Fattori endogeni:**

### **Il non recepimento della vera *mission*:**

I diversi attori in campo hanno percepito gli obiettivi del progetto in modo diverso.

Dalle interviste emerge come il tavolo tecnico abbia visto nel progetto l'occasione di andare al di là di un'analisi esclusivamente conoscitiva del territorio. L'obiettivo non dichiarato, ma chiaro a tutti coloro che partecipavano al tavolo tecnico, era di comprendere e ridisegnare gli assi di sviluppo strategici del pinerolese.

Gli attori politici, invece, hanno riconosciuto come *mission* del progetto solo quella di "fare ricerca sul territorio", disconoscendo, di fatto, la valenza strategica del progetto.

Se i tecnici (in particolare il Consorzio di Pracatinat), da una parte, hanno sicuramente avuto il merito di improvvisarsi *imprenditori di policy*, riuscendo a comprendere l'occasione per il pinerolese, dall'altra parte non sono stati capaci di comunicare la *mission* del progetto all'interno del tavolo politico e, ben che meno al resto degli attori del territorio, perché sostanzialmente non hanno elaborato una adeguata strategia di inclusione dei soggetti territoriali.

Va peraltro detto che l'interiorizzazione di una *mission* richiede normalmente una leadership e molto difficilmente tale leadership può essere tecnica. Il vero fallimento quindi è imputabile al fatto che i tecnici non hanno saputo creare le condizioni affinché si sviluppasse la cosiddetta leadership orizzontale, che poi altro non significa che ottenere il consenso e l'appoggio dei politici locali.

### **Fallimento della partecipazione:**

Mi sembra importante evidenziare due aspetti che hanno compromesso la piena riuscita del progetto: la scarsa partecipazione di alcuni attori politici del comitato di pilotaggio (ad esempio il Comune di Cavour, la Regione e la Provincia) e la mancanza di un nesso tra comitato di pilotaggio e gli attori del territorio.

Diverse possono essere le ipotesi per spiegare questo deficit partecipativo:

- **mancanza di incentivi.** I promotori e gli ideatori del progetto sembrano essere stati poco attenti nel coinvolgere sia i soggetti istituzionali che quelli non istituzionali del territorio, essi infatti sembrano non aver riflettuto a sufficienza su quali elementi far leva per incentivare la partecipazione.  
Naturalmente gli incentivi di tipo materiale avrebbero sicuramente acceso un maggiore interesse da parte di tutti gli attori. Tuttavia, anche in assenza di una torta da spartire, il Comitato di Pilotaggio avrebbe comunque dovuto trovare la maniera di riuscire a comunicare a tutti gli attori l'importanza strategica del progetto, in tal modo tutti gli attori sarebbero stati incentivati a partecipare perché avrebbero pensato che dal progetto sarebbe emersa una strategia di sviluppo in grado di condizionare nel concreto il loro futuro.
- **la mancanza di una leadership politica.** E' mancata all'interno del processo una leadership politica che guidasse e che spronasse non solo, in generale, gli attori del territorio, ma che motivasse *in primis* la partecipazione anche degli stessi attori istituzionali al tavolo. All'inizio si era pensato che, come era successo nel Patto Territoriale, questo ruolo di leadership potesse essere ricoperto dal comune di Pinerolo, ma così non è stato, a causa delle stesse ragioni sopra illustrate.

- **la copertura politica:** ci sono due tipi di sostegno politico che sono in parte mancati e che sicuramente avrebbero dato più slancio al progetto di promozione della sostenibilità. In primo luogo, sarebbe stato fondamentale, come si è visto, un **consenso** di tipo **orizzontale** da parte degli enti locali ed in particolare dai sindaci della pianura. In mancanza di questo tipo di consenso sarebbe stato però ancora più fondamentale, e a questo punto non solo complementare, l'esistenza di un forte sostegno politico verticale, una maggiore copertura politica cioè da parte della Regione Piemonte e della Provincia di Torino. Per consenso verticale intendo una partecipazione che non si limitasse esclusivamente ad un appoggio finanziario ma che contribuisse a dar voce al progetto. Un impegno più energico di Regione e Provincia avrebbe sicuramente dato più lustro al progetto, inducendo probabilmente i comuni a riflettere meglio sulla sua portata e quindi a partecipare.

Sulla base di quanto emerso in questa tesi -attraverso l'analisi dei documenti, delle interviste e dei problemi evidenziati- è comprensibile porsi delle domande sulla fattibilità di tale progetto in un territorio frammentato come quello del Pinerolese. Forse il mio lavoro potrebbe dare degli elementi utili per cercare di comprendere quale sia la parte dell'affermazione di Luca Veltri più plausibile: "il Pinerolese non era pronto per questo progetto, o meglio, il progetto non era pronto per il Pinerolese?". Ciò in sintesi equivale a domandarsi se la mancata realizzazione di tutti gli obiettivi espliciti e meno espliciti del progetto sia da imputarsi maggiormente ad errori progettuali e organizzativi o piuttosto alla mancanza di prerequisiti per realizzare un tale progetto su un territorio con queste caratteristiche.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- De Matteis G., *Per una geografia della territorialità attività e dei valori territoriali*, in P. Bonora (a cura di), *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- De matteis G. *Il modelloSLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale*, in C. Rosignolo e C. Simonetta Imarisio (a cura di), *SLoT Quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale*, Bologna, Baskerville, 2003.
- AA.VV., *Per una geografia dell'agire collettivo del/nel Pinerolese*, Dipartimento Interateneo Territorio (con la collaborazione di S&T) (a cura di), luglio 2004 progetto "Promozione, sostegno e integrazione dei progetti di sostenibilità nel territorio del Pinerolese" (PPSP).