

Riordino istituzionale e nuova pianificazione del territorio: il caso di Torino

di

Ludovica Lella: Politecnico di Torino

Oggi le città si trovano ad affrontare molteplici cambiamenti che sono il risultato del dispiegarsi nel tempo e nello spazio di dinamiche socio-economiche e istituzionali. Per rispondere a questi mutamenti nella misura in cui si manifestano è sempre più necessario posizionarsi nel contesto nazionale e internazionale, rafforzando le specificità locali, ma sapendo anche porsi in un'ottica competitiva a scala globale. Rispetto a questo obiettivo, le città, e in modo particolare quei centri che, per effetto delle dotazioni e funzioni in essi ospitate, agiscono da collettori di un sistema territoriale più ampio di tipo metropolitano, sono chiamate ad assumere un nuovo ruolo: inserirsi in un sistema a rete fortemente competitivo a scala globale, puntando sulle proprie potenzialità e sulla cooperazione con le altre realtà complementari, attraverso nuove forme di *governance*.

Secondo questo paradigma, la pianificazione strategica è lo strumento più idoneo a rispondere alle nuove esigenze. Come dimostrato anche da altre esperienze internazionali, il piano strategico è lo strumento che meglio si adatta ai contesti territoriali di dimensioni come quelle della Città Metropolitana, che in seguito al forte cambiamento economico e sociale hanno dovuto necessariamente sperimentare diverse forme di governo del territorio, per coniugare le nuove esigenze con le politiche in atto e future. Anche in ragione di ciò, esso è lo strumento scelto in Italia per la programmazione delle neocostituite Città metropolitane (CM). Oggetto del presente contributo – che prende spunto da un lavoro di Tesi di laurea premiato con il Diploma d'Onore del Premio Tesi di Laurea A.I.S.Re. 2016, presentato alla Conferenza AISRe di Ancona – è analizzare il nuovo ridisegno istituzionale delle Autonomie territoriali sotteso all'istituzione delle Città Metropolitane e, assumendo come riferimento specifico il caso di Torino, ragionare sui rischi e le opportunità di quanto stabilito dall'ordinamento giuridico in merito alla Pianificazione strategica del territorio di area vasta.

(i) L'istituzione delle CM e lo strumento del piano strategico

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

La legge nazionale che attualmente governa l'urbanistica e la pianificazione in Italia è ancora la L.1150 del 1942. Da allora ci sono stati tentativi di cambiamento in materia urbanistica, per superare un modello troppo rigido e fortemente gerarchizzato, piuttosto frammentati, data la mancanza di un ridisegno generale del quadro istituzionale. L'istituzione delle Regioni nel 1970-75 ha potuto rappresentare uno dei primi passi del cambiamento. Con l'art.117 della Costituzione, modificato nel 2001, che introduce il concetto di materia concorrente, alcune funzioni sono diventate di competenza sia dello Stato che delle Regioni. E' questo il caso dell'urbanistica, in cui sono le Regioni a legiferare in materia, stando a quanto definito a livello nazionale, nei principi fondamentali. Le Regioni hanno così iniziato a sperimentare il cambiamento attraverso l'elaborazione dei propri strumenti, ma a questo non si è mai accompagnato un disegno di principi generali dello Stato, di indirizzo per il governo del territorio. Una lacuna che oggi si ripropone, non senza qualche paradosso, anche sulle CM, limitandone molto l'operabilità.

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

La Legge n.56/2014 nell'elencare le funzioni della Città Metropolitana, specifica il ruolo di coordinamento che l'Ente dovrà assumere per organizzarle e gestirle. Per citare un esempio, la L56/2014 tratta il tema dei servizi pubblici secondo due modalità diverse: da un lato si parla di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, dall'altro dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. Sono due funzioni distinte. La prima di coordinamento, fa riferimento ai servizi esistenti ai livelli intermedi (comunale e intercomunale); la seconda invece definisce la possibilità per la C.M. di occuparsi effettivamente dell'organizzazione di altri servizi di interesse metropolitano, di cui l'ente ha in mano direttamente la gestione. Questo cambiamento comporterà una gestione integrata dei servizi, ora in capo ai comuni, riducendone i costi e semplificando le procedure (tra questi rientrano ad esempio le politiche socio- sanitarie, scolastiche, dei trasporti pubblici, dei rifiuti, quelle relative ai fabbisogni sociali e alla solidarietà contro l'esclusione sociale o la povertà).

La norma inoltre lascia la massima libertà allo Statuto e al processo costituente, per organizzare e gestire le funzioni. E' compito dell'Ente individuare le priorità, le strategie da perseguire, per poter valutare verso quale direzione indirizzare le azioni di sviluppo a scala intercomunale.

Di qui l'esigenza e l'opportunità di andare oltre i precedenti strumenti e in particolare il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Rispetto ai limiti riconosciuti del piano provinciale, il piano strategico nasce come strumento non rigido, sintesi di un insieme di processi fondati su interazione, cooperazione e coerenza fra le diverse realtà territoriali, insieme a soggetti, interessi e politiche in gioco di natura differente. La caratteristica di un piano strategico è l'attenzione alla definizione del problema, più che alla sua soluzione. Non è tanto più importante determinare le regole, quanto stabilire un approccio innovativo per la gestione e il governo dello sviluppo del territorio. Il consumo di suolo, la rigenerazione urbana, le grandi infrastrutture e la mobilità, lo sviluppo economico, il sistema ambientale, dei beni storico-culturali e dei servizi, della ricerca, della cultura, dell'innovazione, del turismo, dell'energia, sono tutti temi che riguardano la dimensione metropolitana. Vanno dunque organizzati tenendo presenti le relazioni che si instaurano tra di essi, superando la gestione settoriale, piuttosto promuovendo obiettivi e strategie per la realizzazione di progettualità integrate.

Il Piano Strategico è il mezzo per arrivare a delineare le possibili scelte future, sulla base di un quadro generale di lungo periodo, che abbia un approccio onnicomprensivo e integratore (di conseguenza intersettoriale, multiscalare e selettivo), per poter essere operativo, raggiungendo gli obiettivi fissati in precedenza.

(ii) La CM di Torino: verso il modello della “Città di Città” e “Territorio di Territori”?

Nel caso di Torino, l'istituzione della CM e la richiesta di redigere ogni tre anni un piano strategico metropolitano costituisce l'occasione di superare alcuni rilevanti limiti del preesistente piano provinciale che, più che un mezzo di coordinamento, rappresenta, di fatto, un quadro generale di obiettivi, direttive ed indirizzi che i comuni devono recepire ed attuare, secondo un modello conformativo e poco configurativo del territorio.

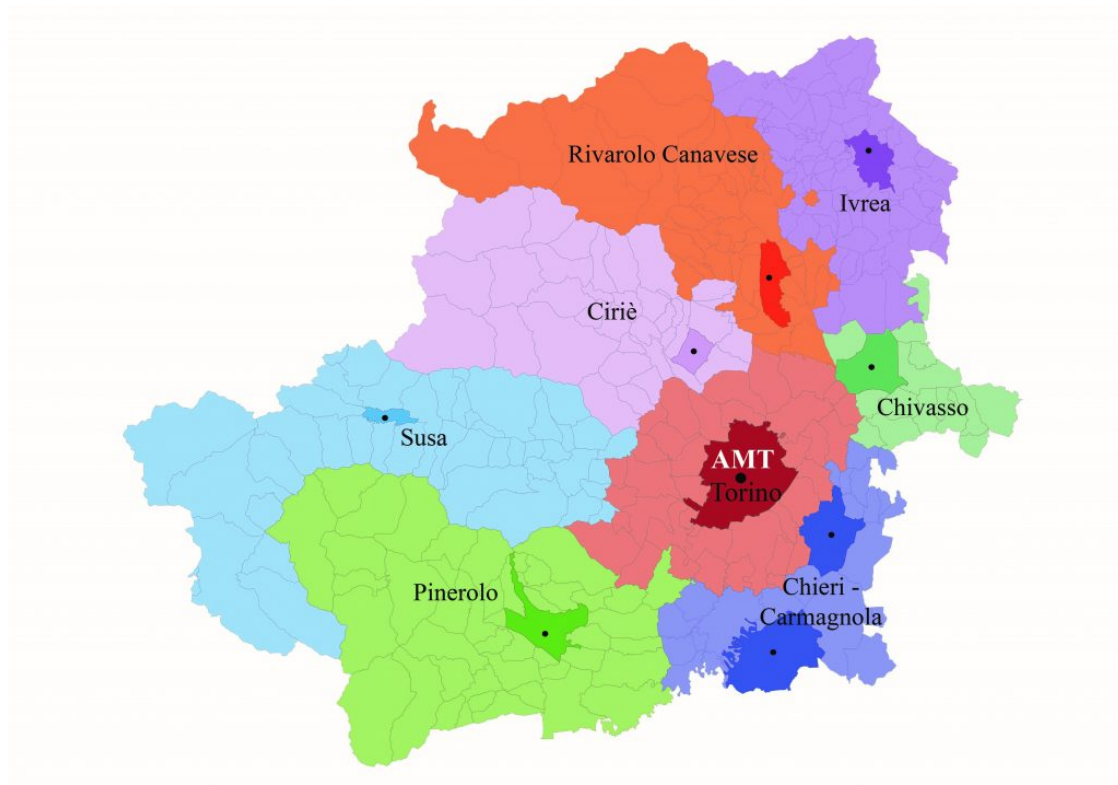
Considerando la forte eterogeneità della Città Metropolitana di Torino, è invece indispensabile che, nell'organizzazione delle nuove funzioni, si tengano presenti le specificità dei territori, le dinamiche socio-economiche che si sono istaurate nel tempo e i rapporti di gerarchia urbana e attrattività tra i comuni e i poli maggiori verso i quali tendono a gravitare, per ragioni legate al lavoro, ai servizi, alle attrezzature di interesse sovracomunale. Per questo una direzione utile, che di fatto è stata seguita nella creazione della CM, è rappresentata dalla suddivisione del territorio metropolitano in zone omogenee¹. Tuttavia, se si guarda all'esito del processo di zonizzazione in molti casi i confini indicati rispettano l'effettiva strutturazione economica e funzionale del territorio metropolitano. Probabilmente il risultato auspicabile è quello di arrivare a definire la

¹ L'elemento di originalità della proposta (contenuta nella Tesi di Laurea discussa a dicembre 2014) sta nell'anticipare quanto di fatto il nuovo Ente, Città Metropolitana, ha iniziato ad affrontare dal 1° gennaio 2015.

Con l'adozione dello Statuto, ha fatto seguito l'Approvazione della proposta definitiva di perimetrazione delle zone omogenee della Città Metropolitana di Torino ai sensi del comma 11, lettera c), articolo unico della Legge 7 aprile 2014, n. 56, con deliberazione del Consiglio metropolitano prot. n. 8932/2015 del 1° aprile 2015. Il 2016 si è aperto con nuovi incontri e tavoli di lavoro per gli studi e le analisi in vista della redazione del Piano Strategico Metropolitano

Visone Strategica Metropolitana, attraverso una processualità che converga negli apporti strategico-strutturali delle Zone Omogenee, per rispondere al meglio alle specificità del territorio metropolitano. I primi risultati ottenuti sono stati certamente positivi ma con alcuni aggiustamenti di cui si dà qui conto. Aggiustamenti che, nelle intenzioni di chi scrive, avvicinerebbero il sistema metropolitano al funzionamento della “Città di Città” e del “Territorio di Territori” e che potrebbero ancora trovare piena attuazione, se ritenuti di interesse della nuova amministrazione metropolitana.

Figura 1: Le Zone Omogenee della CM-To così come proposte dalla Tesi e i comuni capofila



Fonte: Elaborazione propria

L’obiettivo alla base della partizione qui proposta è stato delineare un nuovo assetto territoriale per l’attuazione delle misure di *governance* volte ad incrociare i caratteri strutturali, i fattori abilitanti e le nuove direttrici di sviluppo innovativo, garantendo una mobilitazione di forze e risorse pubbliche e private, istituzionali e non, durante tutto il processo. A differenza delle esperienze di partizioni precedenti, adottate a livello provinciale, prevalentemente di tipo settoriale, orientate ai servizi e all’organizzazione dell’offerta (come ad esempio gli ATO), la suddivisione delle Zone Omogenee proposta nella Tesi, sembra poter rispondere al meglio ai nuovi obiettivi strategici, più congrua rispetto alle dinamiche socio-economiche e maggiormente attenta alla domanda e ai

processi interni. Le Zone individuate, corrispondono in buona parte ai confini degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) della Regione Piemonte (PTR 2008)².

I confini delle Zone, oltre a rispondere ai caratteri strutturanti e qualificanti del territorio, sono stati individuati a partire da uno studio, prevalentemente di tipo storico, basato da un lato sulle suddivisioni esistenti che hanno interessato l'ambito metropolitano a livello regionale (dai Comprensori del 1975-80 agli AIT del PTR 2011) e provinciale (Aree Omogenee del PTCP2 2011) e dall'altro sulle esperienze di pianificazione e di cooperazione intercomunale. Nello specifico, in un primo momento si è cercato di far corrispondere al meglio i confini delle Z.O. con gli Ait regionali, per poi verificare la corretta geometria rispetto ai processi socio-economici e alle forme di cooperazione intercomunale, che hanno implicato evidentemente un adattamento; sono state infatti apportate delle modifiche ritenute necessarie rispetto alle dinamiche avvenute negli ultimi anni e in funzione di uno scenario futuro di visione strategica a scala metropolitana. La scelta di mantenere questa relazione rispetto agli ambiti regionali permetterà di avere anche una maggiore coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi dell'Ente sovraordinato e migliorare i rapporti di copianificazione tra i livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Tenendo presente i caratteri strutturali e potenziali di ciascun ambito, i principali cambiamenti riguardano la Montagna Olimpica e Susa, per i quali si è preferito accorpate i comuni in un'unica Zona Omogenea; stessa scelta per l'ambito di Chieri e Carmagnola. In seguito alle valutazioni fatte, la separazione in due ambiti distinti, avrebbe indebolito il ruolo di ciascuna zona, rafforzato al contrario dall'unione tra comuni anche piuttosto diversi. L'eterogeneità delle città e dei paesaggi è l'elemento chiave per lo sviluppo delle Zone Omogenee e della Città Metropolitana. La fascia della montagna olimpica, ad esempio, da Bardonecchia a Susa è completamente diversa rispetto alle zone pianeggianti di Avigliana; ma il vero potenziale di questo territorio sta proprio nelle relazioni tra i due sistemi e le loro specializzazioni, che altrimenti, singolarmente sarebbero svantaggiate per competere a scala metropolitana. Inoltre per questi ambiti va considerata anche la prevalenza dei comuni di piccole dimensioni e con una popolazione decisamente ridotta.

Un caso particolare per il quale è stata fatta un'analisi differente è quello dell'Area Torinese.

Piuttosto che privilegiare la geometria dell'Ait 9 di Torino, si è ritenuta più congrua mantenere quella adottata per il Terzo Piano Strategico dell'AMT "Torino Metropoli 2015".

La Zona Omogenea di Torino è quindi costituita dai 37 comuni che insieme a Torino, hanno avviato già un processo di copianificazione che si intende mantenere (anche sulla

² Si tratta di partizioni del territorio regionale che hanno lo scopo di favorire una visione integrata a scala locale di tutto ciò che il PTR intende governare; rappresentano inoltre la scala dove poter evidenziare le relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti (attuali e potenziali) che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi. Come definito nel Piano Regionale gli AIT sono un dispositivo di supporto alle fasi diagnostiche, valutative e strategiche del Piano, per quanto riguarda le implicazioni locali delle scelte e come tali svolgono anche un ruolo importante nelle analisi e nelle azioni di rete sovralocali (regionale, nazionale, europea), in quanto sotto diversi aspetti possono essere trattati come nodi complessi di queste reti.

base della suddivisione in terziari), promuovere e divulgare anche negli altri territori come buona pratica per la *governance* territoriale.

In conclusione, si è cercato di individuare nelle Zone Omogenee la geometria, probabilmente più idonea, per sviluppare sistemi di sistemi, costruiti grazie all'integrazione tra polarità e specificità territoriali, attraverso i quali innescare un processo dinamico, basato sulla convergenza tra le vocazioni delle Zone stesse, in particolare tra Area e Città Metropolitana.

(iii) Conclusioni

Il paper individua nelle Zone Omogenee la geometria per sviluppare *sistemi di sistemi*, costruiti grazie all'integrazione tra polarità e specificità territoriali, attraverso i quali innescare un processo dinamico, basato sulla *convergenza* tra le vocazioni delle Zone stesse, in particolare tra Area e Città Metropolitana. Nel caso di Torino si è quindi provato a ipotizzare una suddivisione della CM in otto zone omogenee che fosse funzionale a questo scopo. Le differenze tra la proposta presentata e quanto poi avvenuto a livello istituzionale sono limitate numericamente ma più significative dal punto di vista della pianificazione. In linea generale lo scenario ipotizzato è coerente con quello della Città Metropolitana. C'è qualche lieve divergenza su alcuni confini, in particolare tra Torino e Chieri o tra l'Eporediese e il Chivassese. Ma il punto di maggiore divergenza riguarda l'assetto della conurbazione torinese. L'Ente ha adottato con lo Statuto una suddivisione in quattro zone distinte: ZO1 Torino, ZO2 Area Metropolitana Ovest, ZO3 Area Metropolitana Sud e ZO4 Area Metropolitana Nord. La proposta qui sostenuta, invece, mantiene la città di Torino come zona a sé. Ciò potrebbe essere in contrasto rispetto agli obiettivi dell'Area Metropolitana di Torino. È evidente che il capoluogo esercita un ruolo di maggior rilievo, ma probabilmente la possibilità di optare per un'unica geometria, quella dell'Area Metropolitana (eventualmente suddivisa nel suo interno per terziari), sarebbe stato più opportuno per organizzare, realizzare e gestire le progettualità secondo una visione policentrica e in maniera più integrata, strategica e maggiormente competitiva.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C. A. (2012), Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio, *Urbanistica Informazioni*, 244, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2013), Contenuti e prospettive della LR 3/2013 di modifica della LR 56/1977, *Urbanistica Informazioni*, n.248, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2013), *La necessità di una nuova pianificazione in Piemonte*, INU – DIST Politecnico e Università di Torino.
- Barbieri C.A. (a cura di) (2011), *Le risorse per la città nella crisi e dopo la crisi*, INU – XXVII Congresso, Livorno 7-9 aprile 2011.
- Barbieri C.A. (2007), *Una nuova legge per il governo del territorio*, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2010), Una riforma necessaria, *Urbanistica Informazioni*, 229, Torino:INU Edizioni.

- Barbieri C.A., Saccomani S., Santangelo M. (2014), Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio, *Rivista Piemonte delle Autonomie*.
- Centro di Ricerca Luigi Einaudi (2014), *Semi di fiducia 2014. Quindicesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino*. Torino:Umberto Mazzoni & Ce.
- Ceretto-Castigliano (2008), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Milano:Angeli.
- D'Ascanio F. (2008), *Pianificazione strategica e strutturale. Verso il piano*. Roma:Gangemi Editore.
- De Rossi A. e Durbiano G. (a cura di) (2006), *Torino 1980/2011 – Le trasformazioni e le sue immagini*, Collana "Architettura contemporanea a Torino" n.5, Torino:Umberto Allemandi & C..
- IRES Piemonte (2009), *Carta del territorio. La proposta del Piemonte per un nuovo governo del territorio regionale*. Regione Piemonte, Torino.
- IRES Piemonte (maggio 2014), La cooperazione municipale a Torino, *Informa Ires*, XXV, 45.
- IRES Piemonte-IRPET-SRM-Europolis Lombardia-IPRES-Liguria Ricerche, Franco Angeli (a cura di) (2013), *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, Milano:Franco Angeli.
- IRES Piemonte – (elaborazione settembre 2013) Le cooperazioni tra comuni in Area Metropolitana Torinese, in Associazione Torino Internazionale/Strategica (realizzato da), *Progetto City Regions*, Torino.
- Torino Nord Ovest (2013) *Business friendliness. Il clima d'impresa a Torino*, Associazione Torino Strategica (pubblicazione), Torino.