

Una partenza in salita. I primi cinque anni della Città metropolitana di Torino

Original

Una partenza in salita. I primi cinque anni della Città metropolitana di Torino / Giaimo, C., Fiora, G.. - ELETTRONICO. - (2020), pp. 210-215. (Urbanpromo XVI Edizione Progetti per il Paese Torino 15 novembre 2019).

Availability:

This version is available at: 11583/2963251 since: 2022-05-10T23:13:49Z

Publisher:

9788899237226

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

urbanpromo

XVI EDIZIONE URBANPROMO "PROGETTI PER IL PAESE"

TORINO, NUVOLA LAVAZZA, 15 NOVEMBRE 2019

LA CITTÀ CONTEMPORANEA: UN GIGANTE DAI PIEDI D'ARGILLA

Atti della conferenza internazionale
a cura di Michele Talia



Seconda edizione riveduta e corretta giugno 2020
Edizione pre stampa novembre 2019
Staff editoriale: Laura Infante, Cecilia Saibene
Pubblicazione disponibile su www.planum.net
ISBN 9788899237226
© Copyright 2020

Planum Publisher
www.planum.net
Roma-Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,
stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means,
electronic mechanical, photocopying, recording or other wise,
without the prior written permission of the Publisher ©

urbanpromo

XVI EDIZIONE URBANPROMO "PROGETTI PER IL PAESE"

TORINO, NUVOLA LAVAZZA, 15 NOVEMBRE 2019

**LA CITTÀ
CONTEMPORANEA:
UN GIGANTE DAI
PIEDI D'ARGILLA**

Atti della conferenza internazionale
a cura di Michele Talia

p

CREDITI

LA CITTÀ CONTEMPORANEA: UN GIGANTE DAI PIEDI D'ARGILLA

Atti della Conferenza internazionale, XVI edizione Urbanpromo "Progetti per il Paese"

COMITATO SCIENTIFICO

Michele Talia (Presidente) | Angela Barbanente | Carlo Alberto Barbieri | Giuseppe De Luca
Patrizia Gabellini | Carlo Gasparini | Paolo La Greca | Roberto Mascarucci
Francesco Domenico Moccia | Federico Oliva | Pierluigi Properzi | Francesco Rossi
Iginio Rossi | Stefano Stanghellini | Silvia Viviani

COORDINAMENTO TECNICO SCIENTIFICO

Rosalba D'Onofrio | Giulia Fini | Carolina Giaimo | Laura Pogliani | Marichela Sepe

INDICE

INTRODUZIONE

Michele Talia

p. 9

CONTRIBUTI

Percorsi di resilienza in Italia e Spagna. Fenomeni insediativi contemporanei e nuovi modelli di mobilità

Chiara Amato, Mario Cerasoli, José Maria de Ureña, Chiara Ravagnan 15

Da una 'quinta urbana' statica ad un ambito collettivo dinamico: la trasformazione di uno spazio urbano

Roberta Angelini 22

La pianificazione urbanistica nella Città Metropolitana di Napoli come strategia di adattamento ai cambiamenti climatici: due esperienze

Antonia Arena 30

Quale rigenerazione?

Francesca Assennato, Michele Munafò 35

Re(in)cludo. Il carcere come luogo di accoglienza nella città

Antonella Barbato 41

Quali strumenti per l'uso sostenibile del suolo? Un'indagine tipologica nel contesto europeo

Erblin Berisha, Donato Casavola, Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Alys Solly 47

Is the decolonial approach in spatial planning

studies an irreconcilable conflict or an opportunity for Western academics?

Francesca Blanc, Antonio di Campli, Andrea Mora, Maurizio Pioletti 55

La ricerca dell'effetto urbano

Antonio Bocca 62

Infrastrutture verdi e blu: l'approccio transcalare del progetto europeo LOS_DAMA!

Sarah Braccio, Federica Marchetti, Maria Quarta 67

Campagna e città: un dualismo da ritrovare per rigenerare gli ambienti urbani e far fronte all'emergenza alimentare

Giovanni Bruschi, Daniele Amadio 72

Riuso, co-living e nuove pratiche urbane

Francesca Calace, Giuseppe Resta 77

Percorsi urbanistici innovativi e condivisi per città che si adattano al Climate Change

Chiara Camaioni, Rosalba D'Onofrio 85

Autorganizzazione comunitaria, produzione dei beni comuni e rigenerazione della democrazia

Giuseppe Caridi 91

The rearticulation of urban processes within China's HSR small cities: empirical observations through data-informed diachronic maps

Francesco Carota, Valeria Federighi, Matteo Migliaccio 96

La città del Terrestre. L'architettura come fonte di innovazione del conflitto locale/globale	Curcuruto	157
Francesco Casalbordino	114	
Prospettive di riorganizzazione del commercio (modi, luoghi e tempi del consumo) come possibili fattori di rivalutazione delle aree centrali delle "piccole metropoli"	Piani di Mitigazione e di Adattamento congiunti per affrontare il cambiamento climatico sulla costa adriatica: Il progetto Joint_SECAP	
Aldo Cilli	119	Rosalba D'Onofrio, Stefano Magaudda, Stefano Mugnoz, Elio Trusiani
The cycle network as a soil project for urban resilience		169
Antonio Alberto Clemente	126	
Verso un paradigma qualitativo per affrontare consumo di suolo e vocazioni funzionali nella Città Metropolitana di Torino	Nuove tecnologie per affrontare la sfida dei cambiamenti climatici, promuovere la salute urbana, la coesione sociale e l'equità	
Federica Corrado, Luca Lazzarini, Giulio Gabriele Pantaloni, Carolina Giaimo	134	Rosalba D'Onofrio, Elio Trusiani
Dall'occupazione abusiva alla legittimazione a fini abitativi. Il caso de la Salette a Torino		176
Valeria Cottino, Veronica Gai, Annalisa Masetto, Maurizio Pioletti, Paola Sacco	143	
Rigenerazione urbana e città pubblica. Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione nelle leggi regionali	Smart City e Smart People: dalla realtà urbana alla realtà mista	
Francesco Crupi	151	Michele De Chiaro, Gabriele Garnero
La riforma portuale e le innovazioni nella pianificazione: il caso di Bari		182
Serena D'Amora, Alessandra Saponieri, Francesco Di Leverano, Anna Maria		
	Una urbanistica sperimentale per una società post-urbana	
		Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi
		189
	A GIS analysis reconstructing the regeneration programme of the Liberta neighbourhood of Bari	
		Gabriele Di Palma
		196
	Service Design. Un servizio per la comunità	
		Francesca Filippi, Elisabetta Benelli
		205
	Una partenza in salita. I primi cinque anni della Città metropolitana di Torino	
		Gianfranco Fiora, Carolina Giaimo
		210
	Indirizzi interpretativi e progettuali fondati su un'ontologia delle relazioni per creare	

reti di città e di infrastrutture sostenibili, alternative alle concentrazioni ipertrofiche delle agglomerazioni urbane contemporanee Marco Fregatti	216	città ai cambiamenti climatici: computational masterplanning Lorenzo Massimiano, Andrea Galli	263
Le azioni di depaving dei suoli urbani per una nuova multifunzionalità degli spazi sottoutilizzati Emanuele Garda	225	La Città metropolitana di Torino e la sua dimensione metropolitana: una questione aperta Irene Mortari, Giannicola Marengo, Stefania Grasso	268
Le centralità urbane come strumento di ricomposizione di Bellaria Igea Marina Cristian Gori	232	La riconversione dell'ex area industriale di Crotone. Verso una pianificazione integrata e sostenibile Domenico Passarelli	275
Le sfide contemporanee nella nuova pianificazione territoriale della Città metropolitana di Torino Stefania Grasso, Irene Mortari, Giannicola Marengo	238	Sviluppo sostenibile per la Città Metropolitana di Reggio Calabria. Hub metropolitani-cerniere territoriali Domenico Passarelli, Federica Suraci, Francesco Suraci	280
Walking like needles in the city. Sewing new activities Tiziano Innocenzi	244	Il recupero delle cave dismesse: da vuoti di paesaggio a spazi di aggregazione Elena Paudice	284
S.O.S. Catania: Soluzioni Occasionali per Senzatetto a Catania. Strategie e soluzioni volte a migliorare la qualità della vita dei senzatetto in ambito urbano a Catania Gaetano Giovanni Daniele Manuele	248	La sfida del consumo di suolo a saldo zero: le azioni di rigenerazione urbana delle regioni italiane Piera Pellegrino	290
Gli Investimenti Territoriali Integrati in ambito urbano. L'esperienza della Sardegna Gavino Mariotti, Maria Veronica Camerada, Salvatore Lampreu	257	From unplanned to planned urban settlements. Housing solutions for environmentally-friendly cities in developing countries Viola Angela Polesello	298
Processi innovativi per l'adattamento delle			

Il ruolo delle green infrastructure nella costruzione di strategie adattive resilienti Irene Poli, Silvia Uras	310	di urbanizzazione delle aree costiere metropolitane. Roma, la permanente oscillazione tra mare e territorio interno Saverio Santangelo, Maria Teresa Cutri, Nicole del Re	361
Il 'Mio Capitale Verde': investire in conoscenza e nell'ambiente Veronica Polin, Lisa Lanzoni	318	Trenta città medie: nuove categorie di interpretazione della conurbazione di Rimini Scarale Annalisa	367
Il benessere attraverso/a la città Chiara Pompei	326	Le 'figure alpino-metropolitane' Roberto Segà	372
La sfida del cambiamento climatico come opportunità per rafforzare la resilienza delle città in cammino verso la sostenibilità. Strategie, strumenti, sperimentazioni Gabriella Pultrone	332	Forme urbane che cambiano: la urban network analysis come strumento per rintracciare nuove tecniche di pianificazione spaziale Maria Somma	384
Are privately owned public spaces effective design and planning tools that can favour the creation of healthy, public spaces in contemporary cities? Notes from an empirical study in New York. Antonella Radicchi	340	Promuovere il Transit Oriented Development in Italia: il ruolo della pianificazione di livello metropolitano Luca Staricco, Elisabetta Vitale Brovarone	390
Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Gli strumenti operativi per un nuovo welfare Laura Ricci, Francesco Crupi, Iacomoni Andrea	347	La valorizzazione dell'antica Kroton mediante la programmazione strategica. Interventi integrati e nuova governance Ferdinando Verardi	401
Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi Laura Ricci, Francesca Rossi, Giulia Bevilacqua	354	Salubrità degli ambienti urbani mediterranei. Strategie progettuali bioclimatiche ed energie rinnovabili Ferdinando Verardi, Domenico Passarelli, Ivana Carbone	407
La componente turismo e loisir nei processi		INDICE DEGLI AUTORI	414

Una partenza in salita. I primi cinque anni della Città metropolitana di Torino

Gianfranco Fiora

Città di Orbassano (To)
Assessore Urbanistica, Ambiente, Edilizia Privata e Pubblica,
Email: architettofiorda@gmail.com

Carolina Giaimo

Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Piemonte e Valle d'Aosta
Email: carolina.giaimo@polito.it

Abstract

In prossimità del termine del primo quinquennio di operatività, le aspettative aperte dall'istituzione delle Città metropolitane (L. 56/2014) inducono a sviluppare prime, selettive, riflessioni critiche sugli aspetti positivi (pochi) e su quelli negativi (alcuni) dei percorsi intrapresi per dare esito a quella che appare come l'unica significativa innovazione istituzionale del testo della Costituzione italiana del 1948. Il caso di Torino presenta alcuni tratti specifici che riguardano sia la sua anomalia riferita all'elevato numero (312) di Comuni che la compongono, nonché all'estensione e articolazione morfologica territoriale, sia la struttura normativo-legislativa in materia urbanistica ancora sostanzialmente incentrata sul modello di pianificazione verticale definito dalla storica Lr 56/77 e smi, conformemente alla L. 1150/42.

Alle iniziali difficoltà di tipo economico è conseguito il contenimento della spesa e la mancanza assoluta di investimenti. Il primo anno è stato sostanzialmente dedicato all'approvazione dello Statuto – prevedendo l'articolazione del territorio in 11 Zone omogenee (Zo) –, mentre le elezioni del 2016, con il conseguente cambio di maggioranza, hanno generato un ritardo nella formazione di un Piano strategico – approvato solo a maggio 2018 – che traccia una visione di sviluppo unitaria di medio-lungo periodo per l'intero territorio metropolitano, oltre ad un'Agenda operativa annuale che definisce le priorità di azione per il periodo di riferimento. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale del 2011 resta il punto di partenza per la redazione del nuovo Ptg, attualmente in corso.

Parole chiave: spatial planning, strategic planning, transport & logistic

Introduzione

Oltre alle peculiarità e singolarità dovute alle caratteristiche dimensionali (oltre 6.700 kmq per 312 Comuni di cui 270 sotto i 3.000 abitanti) e morfologiche del territorio (oltre 50% montano), la posizione geografica (l'unica Cm che confina con uno Stato estero) costituisce una condizione che è anche una specificità del caso torinese. Posta al centro del bacino superiore del Po che si apre a ventaglio attorno alla città con tre zone concentriche di montagna, colline e pianura disposte in modo da formare una specie di grande anfiteatro gravitante su di essa, è caratterizzata da una posizione geografica che ha assunto un valore che nel corso della storia è oscillato a seconda che lo si consideri alla scala delle relazioni transalpine o a quella regionale piemontese. In relazione a questo duplice valore della sua posizione la città presenta, nel suo lungo tempo, due 'vocazioni' funzionali. Una, relativamente debole, di nodo del traffico transalpino, che trae vantaggio dai flussi in transito senza mai realmente controllarli; una seconda, più forte, di centro, che organizza e controlla, anche politicamente e militarmente, lo spazio regionale circostante (Dematteis 1997). Operando la scelta di fare coincidere il perimetro delle Città metropolitane con le previgenti Province, il legislatore nazionale ha agito in maniera 'semplificata', optando per la via più breve e burocratica, per poter dare immediata attuazione alla legge. Per contro, la Provincia di Torino aveva cercato di risolvere, fra le difficoltà di diverso profilo derivanti dalle peculiarità sopra richiamate, quelle di carattere organizzativo mediante l'istituzione dei Circondari, quali uffici decentrati che svolgevano molte funzioni di raccordo con la sede centrale a Torino e consentivano di non recarsi necessariamente sino al capoluogo per informazioni e adempimenti amministrativi principali (scambio di documenti o autorizzazioni) in un'epoca in cui la comunicazione telematica e digitale non era ancora diffusa nella pubblica amministrazione.

Sulla carenza di risorse

Le elezioni del 2016, a circa un anno e mezzo dalla istituzione della Città metropolitana di Torino, hanno contribuito a creare ritardi nella gestione del nuovo ente, poiché il cambio di maggioranza (da Centro sinistra a Movimento 5 Stelle) ha inciso fortemente sull'organizzazione generale. Inoltre, le politiche di riduzione delle risorse e soprattutto dei costi del personale promosse dalla Legge 56/2014, hanno determinato lo "svuotamento" di interi uffici¹. Ciò per rimarcare che le difficoltà iniziali del nuovo ente sono dunque state, principalmente, dovute a problemi di carattere economico. A causa del fatto che nel 2014 la Provincia aveva sfiorato i severi limiti di capacità di spesa imposti dal Governo centrale (Patto di stabilità)², nel corso del 2015-2016 la Cm To si è trovata a dovere operare un ulteriore forte contenimento della spesa: una regola troppo rigida, che ha determinato la pressoché mancanza di investimenti.

Appare evidente che l'errore del legislatore sia consistito nel fare nascere il nuovo ente con il "peccato originale" dovuto al mancato rispetto delle regole della ormai estinta Provincia; ovvero un nuovo ente con debiti da saldare dovuti alla gestione della precedente amministrazione e con meno risorse disponibili. Una situazione paradossale, che lo Stato ha più volte disatteso dedicandosi, piuttosto, al ripianamento dei debiti di società partecipate³.

In altre parole, anziché investire sulle Città metropolitane, che in Europa sono da tempo uno dei motori di sviluppo delle economie locali e nazionali, si è preferito lasciarle in un limbo per parecchi anni. In proposito è singolare che, dopo il fallimento del referendum per la riforma costituzionale tentata dal Governo Renzi a fine 2016, il tema delle Città metropolitane continui a mantenere una posizione marginale nelle agende dei Governi nazionali che si sono susseguiti e dello stesso Parlamento e che nessuno abbia intrapreso una revisione della L. 56/2014 per modificarne le storture, gli elementi di incostituzionalità, ridiscutere o rilanciare alcuni degli obbiettivi sottesi⁴.

Statuto, Piano strategico metropolitano e riorganizzazione

Del quinquennio appena trascorso, si rileva che nel primo anno di vita della Cm, l'amministrazione ha approvato lo Statuto nel quale è stata prevista l'articolazione del territorio in 11 Zone omogenee (Zo), una delle quali costituita unicamente dal capoluogo Torino. Il lodevole intento per avvicinare al territorio il governo centrale metropolitano avvalendosi anche del profilo elettivo di secondo grado definito dalla legge per le Città metropolitane – un tentativo simile a quello dei Circondari della ex Provincia – nei fatti non ha determinato esiti tangibili e concreti e non si hanno notizie di esperienze virtuose di *governance bottom-up* avviate su spinta propulsiva delle Zo. Lo Statuto ha comunque previsto la possibilità, per il Piano territoriale generale metropolitano, di «essere formato ed aggiornato anche per Zone omogenee» (art. 8, comma 1 dello Statuto); tuttavia nessuna delle Zo ha iniziato un processo simile, per via dei costi, della debolezza tecnica e politica, del difficile coordinamento tra Comuni appartenenti alla medesima Zona.

L'assetto istituzionale della Città metropolitana venutosi a delineare dopo le elezioni comunali e del Sindaco di Torino (che per legge assume anche il ruolo di Sindaco metropolitano) nel 2016 ha determinato l'assenza di una maggioranza certa all'interno del Consiglio metropolitano, con il rischio continuo del verificarsi di situazione di stallo.

1 Gli indirizzi dettati dal legislatore nazionale, basati su età anagrafica e anzianità contributiva dei dipendenti, non hanno lasciato spazio alla considerazione di ruoli e funzioni precedentemente svolte dal personale ma soprattutto la loro possibile collocazione funzionale per il nuovo e diverso ente. A titolo esemplificativo, considerando ampiezza del territorio da controllare ed estensione - in termini di km - delle strade in gestione, si consideri il caso di alcune importanti funzioni di presidio attivo territoriale quali quelle svolte da cantonieri e guardiacaccia, che sono state quasi completamente abbandonate in forza dell'età anagrafica, prevalentemente avanzata, del personale in servizio in tali settori. Ma anche fra i ruoli tecnici, i più necessari ad interpretare le nuove funzioni di pianificazione e progettazione territoriale e strategica, si sono registrati casi di messa in mobilità.

2 Lo sfioramento del Patto era stato voluto dall'ultima Giunta provinciale, in particolare, per potere garantire il funzionamento delle scuole (oltre 150 plessi scolastici in proprietà) e la manutenzione dei circa 3000 km di strade.

3 Ne costituisce esempio emblematico la vicenda della ex compagnia aerea di bandiera Alitalia e la formazione delle black company.

4 In verità va citato quanto contenuto nel resoconto stenografico della seduta n. 208 dello scorso 15 luglio 2019 della Camera dei Deputati, al punto "Discussione delle mozioni De Maria ed altri n. 1-00199 e Muroni ed altri n. 1-00223 concernenti iniziative in materia di politiche urbane e riqualificazione delle periferie". Nel suo intervento Davide Gariglio afferma "Noi con la nostra mozione vogliamo impegnare il Governo ad adottare iniziative per rafforzare gli strumenti governativi e parlamentari per promuovere e gestire una nuova stagione delle politiche urbane, anche istituendo un dipartimento ad hoc di coordinamento; ad adottare iniziative per una riforma delle competenze territoriali delle grandi aree metropolitane puntando alle istituzioni di città metropolitane elette dai cittadini con particolare riferimento alle città metropolitane con popolazione superiore ai 500 mila abitanti. Noi vogliamo rilanciare le politiche avviate nel 2015 con un programma decennale con certezza di risorse". La mozione è stata parzialmente approvata dal Governo in data 17 luglio 2019, circa tre settimane prima della crisi politica di agosto che ha portato alla costituzione di un nuovo Governo nazionale a guida M5S-PD attualmente in carica.

Il quadro politico così delineatosi ha, in parte, influito sull'approvazione del primo Piano strategico metropolitano (Psm), obbligatoriamente previsto dalla L. 56/2014, avviato ancora con l'amministrazione del Sindaco Fassino nel 2015 e conclusosi con l'approvazione avvenuta il 16 maggio 2018⁵.

Il *Rapporto Rota* 2019 sulla Città di Torino, dal titolo emblematico *Il futuro rinviato*, in proposito al Psm rileva che «La visione proposta nel piano è quella di un territorio coeso e di qualità, dove le persone desiderino vivere, crescere e lavorare, e nel quale le imprese ed i talenti, nazionali ed internazionali, possano trovare la giusta dimensione per insediarsi e svilupparsi. Tale visione viene perseguita attraverso cinque piattaforme (a loro volta articolate in un complesso di 20 strategie e 63 azioni): 1. una città metropolitana capace, attraverso una nuova *governance* integrata, 2. una città metropolitana sinergica e coesa (superamento della dualità pianura/montagna), 3. una città metropolitana innovativa ed attrattiva nei confronti di imprese e talenti, 4. una città metropolitana intelligente e inclusiva, 5. una città metropolitana sostenibile e resiliente. L'Agenda operativa per il 2018 prevedeva che 41 di esse avrebbero dovuto trovare una prima attuazione durante tale anno (36 già in corso, di cui 19 da mantenere e 17 da potenziare o implementare; 5 da avviare, non prorogabili). A giugno 2019 è partito il monitoraggio dello stato di attuazione di tale Agenda, e solo al termine di esso dovrebbe essere predisposta l'agenda per il 2019, dunque ad anno ormai avanzato» (*Rapporto Rota*, 2019: 132).

Una delle azioni previste dal Psm è la riorganizzazione e ristrutturazione dell'ente, che si è conclusa il 1° gennaio 2019. Essa si è resa necessaria al fine di rendere la tecnostruttura della Cm To coerente e allineata con le nuove funzioni previste dalla L. 56/2014 e con i contenuti del Psm. Ciò ha determinato l'articolazione dell'ente in Dipartimenti e Settori con la conseguenza dell'eliminazione di un Settore dedicato alla materia dell'urbanistica e caratterizzato da una propria struttura⁶ poiché nella nuova organizzazione è stata inglobata in un Settore più ampio, denominato *Territorio e Trasporti*. Il fatto appare di una certa criticità nella misura in cui va considerata la specificità della Legge urbanistica del Piemonte n. 56/1977 e smi⁷ che prevede l'approvazione dei Piani regolatori dei Comuni attraverso apposite Conferenze di co-pianificazione e valutazione alle quali partecipano, con pari dignità, i delegati unici di Regione, Comune, Cm ed ora, ad avvenuta approvazione del Piano paesaggistico regionale (ottobre 2017), anche della Soprintendenza.

Il venire meno di un Settore specificatamente dedicato a tale scopo, può essere letto come ulteriore elemento di debolezza e marginalizzazione di ruolo nel sistema della pianificazione transcalare, poiché tutte le scelte di carattere strategico e strutturale che riguardano il territorio, alcune delle quali in grado di accrescere il PIL metropolitano, si attuano tramite le suddette Conferenze, come nel caso della revisione generale del Prg della Città di Torino, in fase di formazione. In proposito, il citato *Rapporto Rota* 2019 evidenzia che «Il Prg si è quindi configurato come uno strumento in continuo divenire ed è ora oggetto di un processo di ridefinizione, di fatto una ristrutturazione profonda degli indirizzi e dei contenuti del Prg; non a caso, i media ne parlano come del nuovo Piano regolatore di Torino. Questa operazione di “manutenzione straordinaria”, che ha formalmente avuto inizio nel maggio 2017, è il quarto e più significativo tentativo di aggiornamento del Piano. Nel tempo, si è infatti più volte manifestata la necessità di reindirizzare lo sviluppo insediativo, e di conseguenza socioeconomico, previsto per Torino dal Piano, alla luce dei fenomeni e dei processi in atto a livello locale e globale» (*Rapporto Rota*, 2019: 154). Il processo di redazione del nuovo Prg dovrà necessariamente seguire il percorso co-pianificatorio previsto dalla Legge urbanistica regionale, determinando, vista la sua importanza, un forte impegno delle strutture regionali e della Città metropolitana: queste ultime, però, fortemente ridimensionate (o dis-organizzate?).

La pianificazione territoriale

Al termine del quinquennio ed in riferimento ad una delle principali funzioni dell'ente metropolitano – quale la pianificazione territoriale generale e di coordinamento –, va rilevato che la Regione ha riconquistato (attraverso l'azione tecnica) un ruolo egemone nel settore specifico della pianificazione urbanistica dei Comuni. Nel passato la Provincia aveva potuto – e saputo – svolgere un'azione più incisiva, soprattutto nel primo periodo di applicazione del secondo Piano territoriale di coordinamento (Ptc2) tutt'ora in vigore nella Cm, fortemente innovativo all'epoca di entrata in vigore (agosto 2011). Se per enfatizzare il ruolo di

⁵ A fini comparativi va considerato che la vicina Città metropolitana di Milano ha approvato il Piano strategico nel 2016.

⁶ Costituita almeno da un dirigente preposto in via esclusiva e un congruo numero di funzionari per far fronte, ad esempio, all'importante attività connessa alle procedure di co-pianificazione per la formazione ed approvazione dei piani urbanistici comunali.

⁷ Fra le tante modifiche e integrazioni della Lr 56/1977, vanno ricordate le parziali riforme apportate prima con Lr 1/2007 e poi con Lr 3/2013.

riferimento assunto dal Ptc2, l'allora Provincia di Torino aveva disposto che le valutazioni sul rispetto dei contenuti del Ptc2 fossero di competenza di un organo collegiale (la Giunta provinciale), ora, invece, tali valutazioni sono rese con semplici decreti monocratici del Vicesindaco Metropolitano (su delega del Sindaco). In quest'ottica, un altro punto sul quale occorrerà porre necessaria attenzione, tutto da costruire con le nuove Giunta e Consiglio della Regione Piemonte *post* elezioni 2019, sarà il rapporto con il potenziale percorso sull'autonomia differenziata, che ha già trovato una definizione nella limitrofa Regione Lombardia.

Per un territorio accessibile: la linea AC/AV

Va infine considerato il nodo infrastrutturale, costituito principalmente dal TAV Torino-Lione e le fondamentali connessioni col territorio europeo, argomento divisivo a livello locale, che pare avere avuto una accelerazione e definizione a livello europeo, anche grazie ai recenti appalti avviati dalla società TELT. Si tratta di un'odissea ben nota: le prime ipotesi progettuali risalgono a circa 30 anni fa. L'errore di fondo compiuto in questi anni, sia da parte della politica, sia da parte del cosiddetto movimento NO TAV, è stato di considerare l'opera ferroviaria Torino-Lione quale collegamento tra due città e non come è nei fatti, un *missing link or missing ring* in un progetto europeo finalizzato a migliorare i collegamenti su ferro, in un'ottica di progressiva sostituzione del trasporto su gomma, con la finalità di ridurre le emissioni in atmosfera.



Figura 1 | Il *missing link* nella rete ferroviaria europea tra l'Est e l'Ovest Europa.
Fonte: Osservatorio per l'asse ferroviario Torino Lione, 2018: 16.

Molto tempo è stato perso con dibattiti, interrogazioni parlamentari, rapporti costi benefici alimentati da posizioni ideologiche più che da strategie trasportistiche e territoriali a medio e lungo termine. Nel dicembre 2018 la Conferenza metropolitana ha approvato (con 169 voti favorevoli, 1 contrario, 9 astenuti, 14 non partecipanti al voto tra cui la Sindaca di Torino, Chiara Appendino) una mozione dei gruppi di centrodestra "Lista civica per il territorio" e di centrosinistra "Città di città", dal titolo "La Città metropolitana di Torino vuole il TAV". A livello tecnico, considerato che nel corso del 2018-2019 l'Osservatorio per l'asse ferroviario Torino Lione ha continuato ad operare producendo in tutto quindici pubblicazioni (i *Quaderni*), gli ultimi dei quali inviati all'allora Ministro dei Trasporti (del primo Governo Conte) Toninelli, i dati certi sui quali esperire delle valutazioni sono un interscambio di 44 milioni di tonnellate (merce/anno) tra l'Italia e la Francia. Volendo incentivare, come fa il resto dell'Europa, il trasporto su ferro occorre realizzare una nuova galleria al posto di quella antieconomica per il passaggio delle merci - a causa della sezione inadeguata - costruita durante il Regno d'Italia nel 1871. In aggiunta non va dimenticato l'utilizzo di treni passeggeri, che sulle tratte di media percorrenza sono competitivi e meno inquinanti del trasporto aereo. La tratta Milano-Parigi effettuata col treno, attualmente richiede circa 6h 50': ad avvenuta realizzazione del tunnel di base si ridurrebbe a 4h 30'. In alternativa, si propone di privilegiare il trasporto su gomma (pubblico e privato),

considerandolo – in una visione limitata – meno costoso e che, nonostante determini un maggiore impatto sull'ambiente, genera, per contro, lauti guadagni per le Società concessionarie autostradali e per lo Stato con le accise sui carburanti, come peraltro evidenziato dalla discussa analisi costi/benefici redatta dalla Commissione Ponti su incarico del Ministro Toninelli.

In questo quadro sarebbe opportuno un forte ruolo propositivo nel settore della pianificazione territoriale e strategica della Città metropolitana, quantomeno analogo a quello a suo tempo portato avanti dalla Provincia con il Ptc2 per quanto attiene le aree oggetto del progetto della linea Torino-Lione, con la pianificazione condivisa sull'area di Corso Marche, che si sviluppa su più Comuni, oltre che per la Val di Susa. In considerazione del tracciato attuale, le aree sulle quali concentrare una pianificazione di area vasta da parte della Cm To dovrebbero essere soprattutto in prossimità della piattaforma logistica di Orbassano (circa 1.800.000 mq), attualmente sottoutilizzata per la sua configurazione di infrastruttura terminale (oggi uno immenso scalo ferroviario 'di testa' ma che con la To-Ly, diventerebbe una piattaforma strategica di tipo 'passante'); ciò per evitare che il mancato collegamento con tale piattaforma contribuisca ulteriormente a marginalizzare il ruolo di Torino nell'intercambio delle merci sia in senso ovest-est (corridoio Ten-Mediterraneo) sia nord-sud (Corridoio Ten-Genova-Reno).

Conclusioni

Vi è un concetto spesso evocato in questi anni, ma con scarso seguito operativo, come quello di “fare sistema” che diventa oggi un'esigenza imprescindibile, «se Torino vuole rimanere una città in grado di portare avanti piani e progetti per essere competitiva sul piano nazionale e internazionale, scongiurando la temuta prospettiva di diventare progressivamente un satellite del sistema milanese. A questo scopo, sarebbe inoltre utile dare finalmente attuazione concreta a diverse alleanze territoriali (da un lato quella con la propria area metropolitana, dall'altro quella con Liguria e limitrofe regioni francesi) per le quali alcuni anni fa vi erano forti e diffuse attese» (Rapporto Rota 2019: 227-228).

In riferimento ai compiti dell'urbanistica, poiché la L. 56/2014 impone alle Regioni di adeguare la propria legislazione alle disposizioni di legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, la Regione Piemonte deve trasformare tale dovere nell'opportunità di dotare la Città metropolitana di Torino (ma non solo) di strumenti di governo del territorio in grado di raccogliere le sfide che presentano un'urgenza forte, amplificata dalla crisi: una sfida economica ed una sfida territoriale e di pianificazione che, naturalmente, sono fortemente intrecciate. E' pur vero che la Città di Torino è stata tra le prime di Italia a dotarsi di un Piano strategico – attualmente alla terza edizione - ma oggi serve un piano strategico riferito ad un territorio ben più vasto (i 312 Comuni) e decisamente più rappresentato, dai siti più lontani a quelli più vicini al capoluogo, in grado di coglierne le diverse specificità, potenzialità e limiti (Giaimo 2014). Un piano finalizzato a riconoscere quelle progettualità metropolitane prioritarie su cui fare confluire la nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027.

E' pertanto ormai ineludibile un rinnovamento dei dispositivi normativi del governo del territorio piemontese «che consenta, nel breve periodo, di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già in vigore per l'intero territorio metropolitano (il Ptc2 della Provincia) ma, dall'altro, preveda un nuovo piano metropolitano che, come è ormai opinione condivisa, assuma il profilo di un Piano strutturale metropolitano, che indica l'assetto fondamentale del territorio ma non conforma i diritti edificatori; funzione, quest'ultima, da lasciare ai Comuni metropolitani» (Barbieri, 2015).

Riferimenti bibliografici

- A.a. Vv. (2019), *Il futuro rinviato, Ventesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino*, Centro Einaudi, Torino.
- Barbieri C.A. (2014), “Città metropolitana: una sfida ad innovare la pianificazione del territorio da interpretare”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 256, pp. 104-105.
- Barbieri C.A. (2015), “Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione”, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, pp.8-15.
- Barbieri C.A. (2017), “La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione”, in G. De Luca & F.D. Moccia (a cura di), *Pianificare le Città metropolitane in Italia, interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, Roma, pp. 76-85.
- Dematteis G. (1997), “Il sito: componenti naturali e potenzialità”, in C.A. Barbieri, G. Dematteis, C. Giaimo, “Torino: dall'eredità del passato ad una strategia per il presente ed il futuro”, in *L'Universo*, pp. 440-441.
- Giaimo C. (2014), “Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 257, pp. 936-940.

Osservatorio per l'asse ferroviario Torino Lione (2018), "Contributi tecnici per una corretta valutazione economica degli interventi di adeguamento della linea ferroviaria Torino Lione", in *Quaderno* n. 11 [http://presidenza.governo.it/osservatorio_torino_lione/quaderni/Quaderno11.pdf]

Saccomani S., Barbieri C.A., Fiora G., Giaino C., Rolando A., La Riccia L. (2017), "La Città Metropolitana di Torino" in *Urbanistica Dossier*, n. 12, pp. 63-78.