

Oltre i confini delle Zone omogenee: ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu

*Original*

Oltre i confini delle Zone omogenee: ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu / Alberto Barbieri, Carlo; Giaimo, Carolina; Voghera, Angioletta - In: La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione / Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giaimo, Angioletta Voghera. - ELETTRONICO. - Roma : Inu edizioni, 2023. - ISBN 978-88-7603-243-1. - pp. 31-32

*Availability:*

This version is available at: 11583/2979364 since: 2023-07-26T16:35:19Z

*Publisher:*

Inu edizioni

*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)

**urbanistica**  
online

**DOSSIER**

**LA CITTÀ  
METROPOLITANA  
DI TORINO E  
IL RUOLO DI  
UNA NUOVA  
PIANIFICAZIONE**

a cura di

**Carlo Alberto Barbieri**

**Carolina Giaimo**

**Angioletta Voghera**

**028**

**Rivista  
monografica  
online**

ISBN: 978-88-7603-243-1  
Euro 0,00 (Ebook)

**INU**  
Edizioni



**LA CITTÀ  
METROPOLITANA  
DI TORINO E  
IL RUOLO DI  
UNA NUOVA  
PIANIFICAZIONE**

a cura di  
**Carlo Alberto Barbieri  
Carolina Giaimo  
Angioletta Voghera**

Servizio di supporto metodologico e culturale alla formazione del Ptgm ex lege 56/2014 e Lr 56/1977 smi  
Atto Dd 5872 del 12/11/2021

**Città metropolitana di Torino**

**Irene MORTARI**

Responsabile Unità di progetto Ptgm-Coordinamento progetto

## **GRUPPO DI LAVORO INU**

### **Referente scientifico**

**Prof. Arch. Carlo Alberto BARBIERI**

Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta, Consiglio Direttivo Nazionale INU

### **Membri**

**Prof.ssa Arch. Carolina GIAIMO**

Vice presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta, Consiglio Direttivo Nazionale INU, Responsabile Community INU "Standard urbanistici"

**Prof.ssa Arch. Angioletta VOGHERA**

Consiglio Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta, Responsabile Community INU "Paesaggio e biodiversità"

### **Collaboratori**

**Dott. Pianif. Giulio Gabriele PANTALONI**

INU Giovani Piemonte e Valle d'Aosta

**Dott. Pianif. Valeria VITULANO**

INU Giovani Piemonte e Valle d'Aosta

Consegna della consulenza: dicembre 2022

Presentazioni  
IRENE MORTARI **7**

**Parte I**

**UN SUPPORTO METODOLOGICO E CULTURALE**

Premessa  
CARLO ALBERTO BARBIERI **9**

La Città metropolitana come istituzione nuova per la pianificazione  
CARLO ALBERTO BARBIERI, CAROLINA GIAIMO **11**

Un nuovo modo di pianificare il territorio metropolitano  
CARLO ALBERTO BARBIERI **13**

Ruolo e natura del Ptgm e il coinvolgimento delle Zone omogenee nel processo di pianificazione  
CARLO ALBERTO BARBIERI **15**

**Parte II**

**QUESTIONI DA AFFRONTARE CON IL PTGM**

Focalizzare alcuni temi  
CARLO ALBERTO BARBIERI, CAROLINA GIAIMO **19**

L'attuazione del Ptgm e il 'rilancio' del Pto  
CARLO ALBERTO BARBIERI **21**

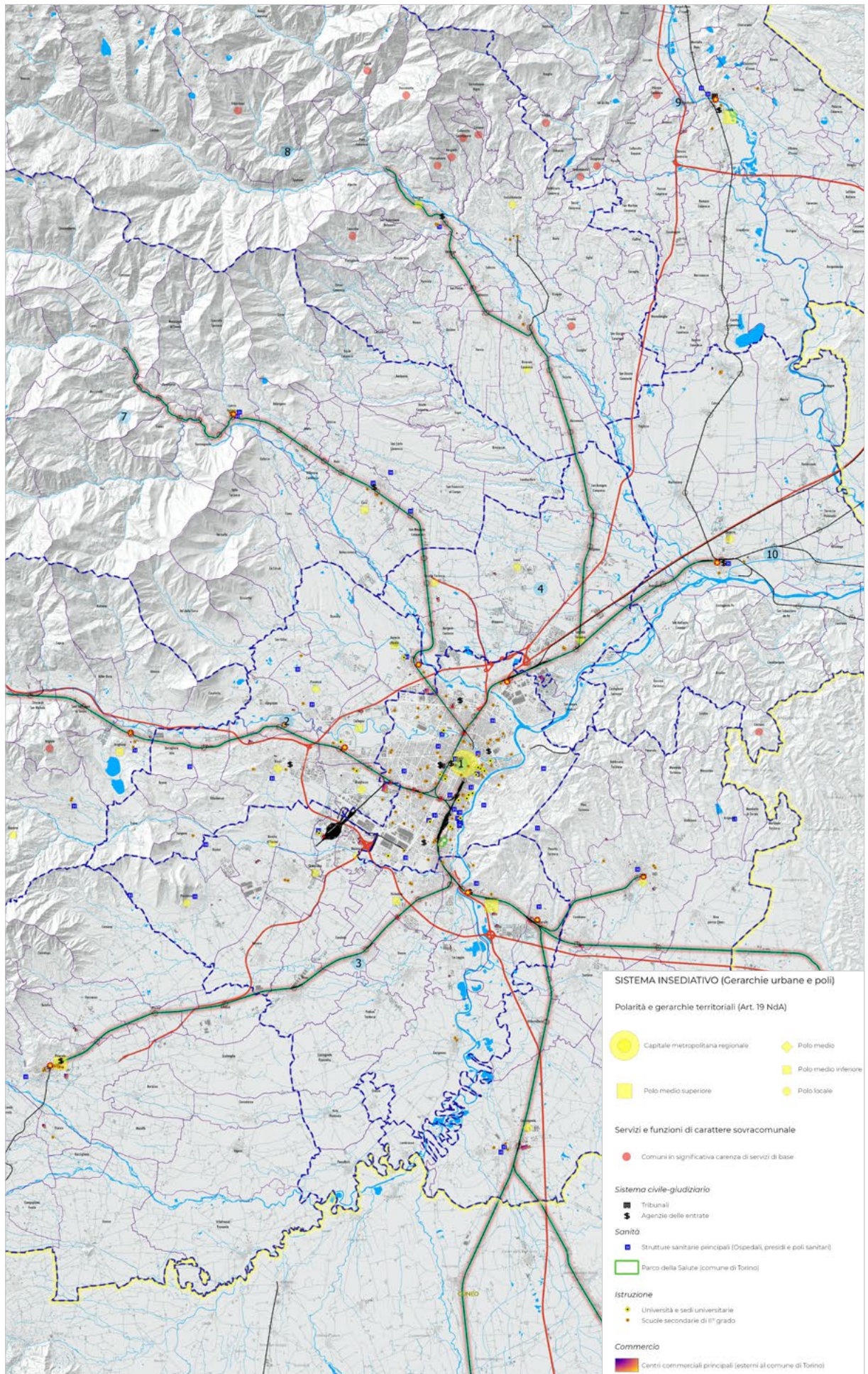
Sostenere processi di Transit-Oriented Development e di Transit-Oriented urban Regeneration  
CARLO ALBERTO BARBIERI **23**

Oltre i confini delle Zone omogenee: vocazione ecosistemica e rigenerazione urbano-territoriale nella  
Città metropolitana di Torino  
CAROLINA GIAIMO, GIULIO GABRIELE PANTALONI **25**

Oltre i confini delle Zone omogenee: ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu  
ANGIOLETTA VOGHERA **31**

**GOVERNO DEL TERRITORIO E RIFORMA URBANISTICA REGIONALE**

Verso una legge nazionale di principi del governo del territorio e una riforma organica della  
legge urbanistica del Piemonte?  
CARLO ALBERTO BARBIERI **33**



Città metropolitana di Torino 2022, PtgM-Progetto preliminare, Stralcio Tavola PP1 "Sistema insediativo: polarità e gerarchia urbana" (scala originale 1:100.000).

## Irene Mortari

**RESPONSABILE UNITÀ DI PROGETTO PTGM/CITTÀ  
METROPOLITANA DI TORINO**

Nell'istituire le Città metropolitane, il legislatore ha assegnato loro due nuove ed importanti funzioni: la pianificazione strategica e la pianificazione territoriale generale di cui alle lettere a) e b) del comma 44, articolo 1 unico della Legge 56/14 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di comuni". La Città metropolitana di Torino ha iniziato fin da subito ad interrogarsi su natura, finalità, contenuti e relazioni che intercorrono tra le due tipologie di provvedimento cui consegue l'esercizio di tali funzioni. Da una parte il Piano strategico, atto obbligatorio di alta amministrazione, di indirizzo per gli enti metropolitani e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni che ad essi appartengono, di durata triennale, da aggiornare annualmente. Dall'altra il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), che comprende le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di competenza metropolitana e che assume in sé anche la valenza di Piano di coordinamento (come previsto dalla Statuto metropolitano e confermato dalla legge urbanistica regionale), di durata illimitata, da aggiornare ogni dieci anni. Se il dibattito riferito alla nuova pianificazione strategica metropolitana ha visto l'aprirsi di molteplici momenti di confronto tra le 14 Città metropolitane italiane – a partire dal progetto "Metropoli strategiche" nell'ambito del Pon Governance e Capacità istituzionale 2014-2020<sup>1</sup> – il tema del governo del territorio e della sua attività fondamentale della pianificazione,

<sup>1</sup> Il progetto Metropoli strategiche, avviato nel febbraio 2017 e in corso di esecuzione, ha come obiettivo generale quello di accompagnare le Città metropolitane nel perseguimento delle nuove finalità istituzionali generali che vengono loro attribuite nel processo di riforma avviato con la Legge 56/2014: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

sembra non suscitare altrettanto interesse ed una collocazione chiara nelle strategie dei Paesi.

La Città metropolitana di Torino, in occasione della redazione del primo Piano territoriale generale metropolitano, ha ritenuto quindi utile e necessario riportare l'attenzione sulla pianificazione territoriale di area vasta, ed ha scelto di coinvolgere l'Istituto nazionale di urbanistica per un supporto culturale e metodologico che sviluppasse una riflessione con risvolti operativi inerente il nuovo quadro della pianificazione metropolitana disegnato dalla Legge 56/2014, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale generale e alla pianificazione strategica, anche tenuto conto delle ricadute sul livello conformativo ed operativo proprio dei Piani regolatori comunali ed intercomunali.

Attraverso la Sezione regionale Piemonte e Valle d'Aosta, l'Inu è stata chiamata a dare la propria visione ed a proporre soluzioni innovative di supporto alla formazione ed attuazione del Piano territoriale generale metropolitano, ragionando sui rapporti con il Piano strategico metropolitano e la sua durata triennale, e sul ruolo delle Zone omogenee quale occasione per rafforzare il dialogo con il Capoluogo, ma soprattutto per migliorare la competitività dell'intero territorio a partire dal riconoscimento delle peculiarità, delle esigenze e delle vocazioni di sub-ambito.

Un altro tema di particolare interesse per la Città metropolitana riguarda i processi di *Transit-Oriented Development e Regeneration* (TOD e TOR). Anche su questo l'Inu è stato chiamato ad indagare e ad individuare una prima ipotesi di approccio all'interno del Ptgm, in coerenza con gli obiettivi, strategie ed azioni di sviluppo sostenibile che sottendono la pluralità degli strumenti messi in campo dalla Città metropolitana (fra questi il Piano urbano della mobilità sostenibile). Le proposte sviluppate dall'Inu rappresentano un importante primo risultato per l'apertura di un dialogo, interno alla Città metropolitana di Torino, con i suoi territori, con la Regione e con le altre Città metropolitane, per costruire una pianificazione rispondente alle esigenze del presente e del futuro, per meglio definire i perimetri di azione dei diversi strumenti e per riconoscere il ruolo delle Zone omogenee come soggetti attivi e partecipanti del governo del territorio metropolitano.

PARTE

I

## Premessa

CARLO ALBERTO BARBIERI

La pubblicazione di seguito esposta<sup>1</sup> è esito della Consulenza affidata nel novembre 2021 dalla Città metropolitana di Torino (Ente associato all'Ilnu ormai da 3 anni) all'Istituto nazionale di urbanistica, mediante la Sezione Piemonte e Valle d'Aosta (con il gruppo di lavoro costituito da Carlo Alberto Barbieri *referente*, Carolina Giaimo e Angioletta Voghera), ovvero un "Servizio di supporto metodologico e culturale alla formazione del Ptgm", in corso di svolgimento e conclusione che, affrontando la necessità di un nuovo modo di pianificare il territorio, il rapporto fra Piano territoriale (Ptgm) e Piano strategico metropolitani, il ruolo del Ptgm e il coinvolgimento delle Zone omogenee (Zo), la vocazione ecosistemica, la rigenerazione urbano-territoriale e il ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu, si sostanzia:

- nel concorso metodologico-propositivo ed organizzativo del processo per il passaggio dalla Proposta tecnica del Progetto preliminare, al Progetto preliminare ed al Progetto definitivo di Ptgm;
- nel contributo metodologico-culturale, anche a carattere sperimentale, con una focalizzazione su:
  - i) elaborazione di modalità per la pianificazione territoriale ed urbanistica volte alla interazione rispetto al redigendo primo Ptgm ed alla pianificazione strategica metropolitana quale funzione caratterizzante la Città metropolitana di Torino (CmTo) rispetto alla ex Provincia;
  - ii) elaborazione di metodologie e strumenti per favorire la copianificazione sovra comunale e la perequazione territoriale nell'ambito delle Zone omogenee della CmTo, con riferimento, anche sperimentale, alla strumentazione urbanistica comunale;
  - iii) elaborazione di metodologie e strumenti volti a sostenere processi di *Transit-Oriented Development* e *Transit-Oriented Regeneration*, ovvero processi e contenuti di pianificazione di sviluppo urbano e territoriale sostenibili orientati al trasporto pubblico, al contenimento della dispersione urbana e del consumo di suolo, alla valorizzazione paesaggistico-ecologica.

Nello svolgimento della consulenza, sono state considerate sia un necessario reale coinvolgimento delle Zone omogenee della CmTo nel processo di pianificazione, sia gli sviluppi in corso nel quadro normativo regionale e nazionale di riferimento in materia di governo e pianificazione del territorio.

In aggiunta all'elaborazione prodotta ad hoc per lo sviluppo della consulenza, vanno richiamate anche alcune occasioni di dialogo e confronto tecnico, politico e culturale che hanno costituito fertili occasioni per ampliare il campo delle conoscenze e delle considerazioni utili a supportare l'elaborazione delle proposte di seguito presentate.

Fra queste, vanno menzionate in particolare:

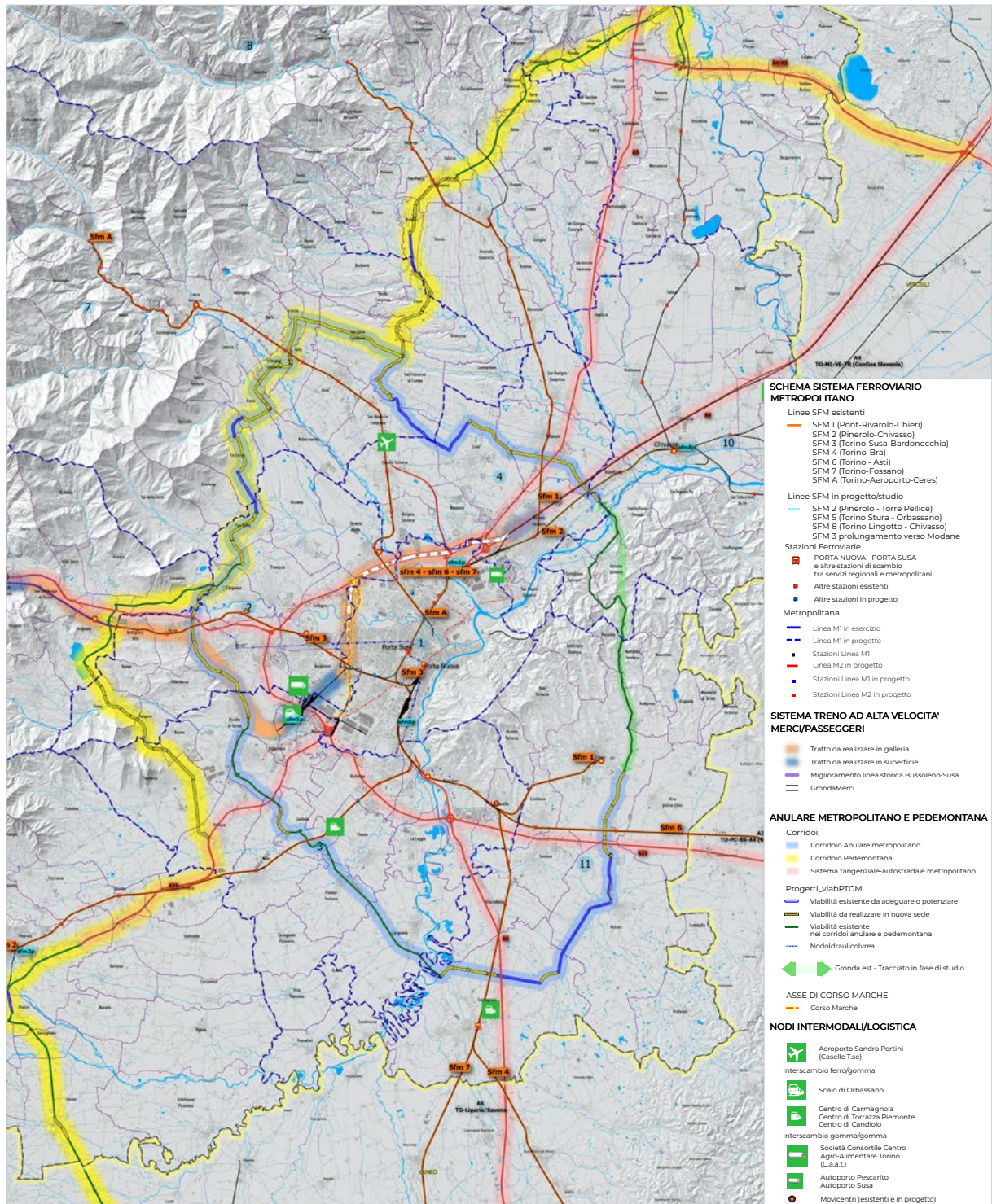
- oltre a diversi incontri con la struttura tecnica della CmTo preposta alla redazione del Ptgm, incontri con il Vice Sindaco metropolitano Jacopo Suppo, in data 12 luglio 2022 (cui avrebbe dovuto far seguito un incontro con tutti i portavoce delle Zo che a tutt'oggi non è ancora potuto avvenire, ma è programmato per l'inizio del 2023) e con il Consigliere Pasquale Mazza, delegato alla Pianificazione territoriale, in data 2 febbraio 2022;
- in occasione della Turin METREX *Spring Conference* (Torino 18-20 maggio 2022), la relazione generale "Meaning, intermediate profile and bottom-up profile of the spatial planning in Metropolitan City of Turin as an elective institution of Il degree: the Ilnu contribution" svolta da Carlo Alberto Barbieri e Carolina Giaimo e la partecipazione, in qualità di relatori invitati, di Gianfranco Fiora, Angioletta Voghera e Benedetta Giudice, alla *parallel workshop session* "Integrated thinking in spatial planning: multi scalar and multi sectoral

<sup>1</sup> Preceduta dalla consegna del Draft n. 1 a maggio 2022.

approach"; l'evento della Conferenza Metrex è stato anche occasione per condividere e discutere con la Consigliera Sonia Cambursano (delegata alla Pianificazione strategica) i contenuti della Consulenza dell'Inu a CmTo;

- ulteriore occasione di riflessione e confronto (con i casi di studio delle Città metropolitane di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Milano, Palermo, Roma, Torino e Venezia) è stato il Convegno di Urbanpromo Città (12 ottobre 2022, Cascina Fossata, Torino), promosso e

curato da Inu e Urbit dal titolo "Dopo trent'anni. Acquisizione di senso delle Città metropolitane" in cui sono intervenuti come relatori il Vicesindaco metropolitano Jacopo Suppo e Matteo Barbero, Direttore del Dipartimento Sviluppo economico e pianificazione strategica della CmTo. L'enfasi è stata posta su come il PNRR, con i Piani urbani integrati (Pui) riservati alle Città metropolitane, abbia fatto emergere percorsi diversi di riconoscimento ed appartenenza.



# La Città metropolitana come istituzione nuova per la pianificazione

CARLO ALBERTO BARBIERI, CAROLINA GIAIMO

La Legge n. 56/2014 (cosiddetta Delrio) ha istituito la Città metropolitana<sup>1</sup> quale nuovo ente di governo del territorio,<sup>2</sup> intermedio rispetto alla Regione e, in quanto elettivo di secondo grado, rappresentativo dei Comuni che ne fanno parte; in tal modo la legge ha definito un rinnovato modello degli enti territoriali fondato su due soli livelli istituzionali di diretta rappresentanza dei cittadini e, per ciò, elettivi di primo grado: le Regioni (perché dotate del potere legislativo) ed i Comuni (perché base fondamentale del principio di sussidiarietà) quali perno della democrazia, della cittadinanza, della responsabilità e del fare.

Fra Regione e Comuni (incluso il Capoluogo metropolitano) la legge istituisce la Città metropolitana ed inserisce dunque un livello 'intermedio della democrazia locale', di *governance* oltre che di *government-amministrazione*, di area vasta ma non solo e con, fra quelle assegnate, una importante funzione di efficace organizzazione dell'attività dei Comuni e delle loro Unioni insistenti sul territorio metropolitano (coincidente, per legge, con quello della ex Provincia). Particolarmente va ricordato che, accanto a questo carattere di Ente locale, la riforma Delrio, allo stesso tempo, ha di fatto attribuito alla Città metropolitana anche un profilo di Ente di tipo nazionale e sovranazionale e ciò in rapporto ai temi dello sviluppo e delle relazioni con altre realtà metropolitane italiane ed europee, potendo essere così parte attiva, con il proprio territorio e comunità, del 'motore' dello sviluppo del Paese con il proprio territorio e comunità.

1 In riferimento al percorso che ha caratterizzato la piena entrata in funzione delle Città metropolitane italiane, va ricordato che alla fine del 2014, quando si concluse la fase elettorale, tutte erano dotate degli organi previsti dall'art. 1, comma 7 della Legge 56/2014 (il Sindaco metropolitano, non sottoposto a votazione; il Consiglio metropolitano, organo di indirizzo e controllo, votato in secondo grado; la Conferenza metropolitana dei Sindaci, con poteri sostitutivi e consultivi, anch'essa non sottoposta a votazione). Nei primi mesi del 2015 furono scritti ed approvati in ogni Città metropolitana gli Statuti contenenti le norme fondamentali di organizzazione dell'ente (indispensabili per far assumere piena operatività alla nuova istituzione).

2 Un nuovo 'ente territoriale a finalità assegnate dalla legge'.

Una nuova istituzione, elettiva di secondo grado, che dovrebbe così costituire l'occasione per un'inclusività di comunità e territori come sistema, in grado per ciò di perseguirne sviluppo e competitività sostenibili, metterne a valore e riconoscerne qualità, ruoli e problemi nelle molteplici diversità e differenziazioni (con un profilo che trae una potenziale nuova forza dall'essere 'secondo' rispetto al carattere 'terzo' che la Provincia aveva per effetto dell'elezione diretta ed a suffragio universale).

È un modello che richiede sia un contesto consapevole (in primis a livello del Governo nazionale), sostegno, attenzione e monitoraggio del legislatore nazionale e regionale; sia di aprire un'auspicabile nuova stagione di governo del territorio e della pianificazione, con una *governance* (più che con un *government*) che potrebbe garantirne il funzionamento e l'efficacia. Un profilo che dovrebbe anche essere il più indicato a recepire e 'territorializzare' le opportunità e le risorse che derivano dalla nuova programmazione europea dei fondi comunitari 2021-2027 e soprattutto dal PNRR.

Della Città metropolitana di Torino (CmTo) vanno ricordati alcuni tratti specifici che riguardano una sorta di anomalia nel panorama nazionale riferita al numero di Comuni che la compongono (315 il 1° gennaio 2015, oggi 312), all'estensione del suo territorio e confinante con un altro Stato europeo, nonché alla diversità territoriale in termini di configurazione morfologica montana, collinare e di pianura. Va considerato che essa è quella con il territorio più vasto (6.827 kmq) e con il maggior numero di Comuni e con dimensioni demografiche ridotte<sup>3</sup> ed è l'unica, tra le Città metropolitane italiane, ad essere composta al 52% da Comuni montani (175 su 312). Un'unicità italiana che, nell'arco alpino esteso fino all'alta Baviera, è confrontabile forse solo con i casi metropolitani di Ginevra (Svizzera) e di Monaco (Germania).

La Legge 56/2014 non ha definito la disciplina di tutto ciò che ha previsto e normato,<sup>4</sup> lascian-

3 Nella CmTo l'80% dei Comuni hanno meno di 5.000 abitanti, con relativo obbligo di legge a formare Unioni (oltre le già esistenti Unioni montane) per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata (di cui, non va dimenticato, ne fa parte la pianificazione urbanistica e che pertanto dovrebbe essere di competenza dell'Unione se costituita!); in particolare va evidenziato che 115 Comuni hanno meno di 1.000 abitanti e, di questi, 52 meno di 500.

4 Su tale aspetto è da considerare valida la critica, anche forte, che la legge ha ricevuto e riceve tuttora per alcuni contenuti assai discutibili (dalla sottrazione di risorse, al Sindaco

do, per certi versi opportunamente, allo Statuto il compito (e il potere) di costituire un'importante ulteriore fonte normativa, implementativa del testo della Legge; con ciò e in una certa misura, aprendo a possibili modi più adattivi alle rilevanti specificità e diversità delle Città metropolitane italiane, fra cui come detto spicca la CmTo.

La redazione e l'approvazione dello Statuto<sup>5</sup> è stato l'importante atto utilizzato dalla CmTo per provare a correggere (almeno in parte) lo squilibrio soprarichiamato tra Comuni e territori così differenti rispetto alla conurbazione metropolitana vera e propria di Torino e al Capoluogo stesso, a partire dall'indispensabile definizione e normazione statutaria proprio delle Zone omogenee (previste, facoltativamente, dalla Legge Delrio).

Nel caso della CmTo, con le 11 Zone omogenee (una delle quali costituita unicamente dal Comune capoluogo), si è infatti ritenuto di garantire forme di rappresentanza<sup>6</sup> di Comuni e territori relativamente omogenei al loro interno ma diversi rispetto ad altri, finalizzate ad arricchire il lavoro del Consiglio metropolitano, eletto da quegli stessi Comuni. Territori in cui le comunità e gli enti locali si identifichino e allo stesso tempo si possano sentire parte costituente la Città metropolitana stessa, potendo così, auspicabilmente, meglio concorrere all'attività del nuovo Ente, partecipando in particolare allo sviluppo della fondamentale funzione della pianificazione metropolitana (sia territoriale che strategica) e potendo così provare a sperimentare e praticare un modello:

- di 'pianificazione convergente', cioè dalle Zone omogenee verso il Sindaco e il Consiglio metropolitano per l'importante e obbligatoria nuova funzione di pianificazione, sia strategica che soprattutto territoriale;
- di sperimentazione di una 'cooperazione rafforzata' del Comune di Torino (esso stesso individuato come Zo n. 1) con le tre Zone omogenee di pianura confinanti (quattro se si considera anche la Zo n. 11 Chierese-Carmagnolese).

metropolitano individuato *ope legis*, ai molti vuoti normativi che ha lasciato, alle incertezze e debolezze istituzionali che sta continuando a determinare).

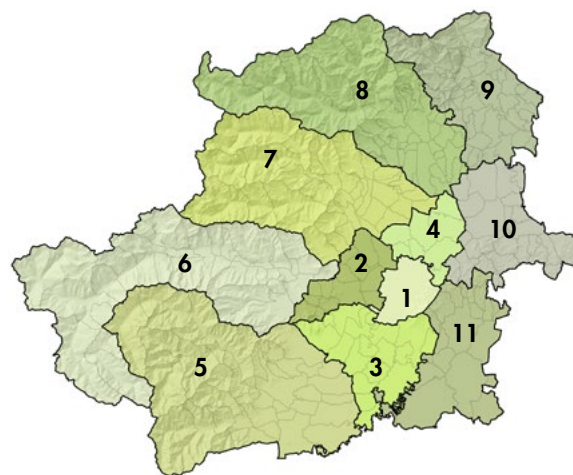
5 Il 14 aprile 2015, dopo una adeguata fase di consultazione, la Conferenza dei 315 Sindaci ha approvato lo Statuto della Città metropolitana di Torino.

6 La rappresentanza è assegnata ad un Consiglio dei Sindaci ed un Portavoce per ognuna delle 11 Zo, preventivamente discusse con i Comuni ed individuate dallo Statuto, come articolazione della Conferenza metropolitana e quale riconosciuto soggetto propositivo e partecipativo e della Città metropolitana di Torino.

È possibile dunque, relazionando 'pianificazione convergente' e 'cooperazione rafforzata', far agire territori anche molto diversi fra loro (quali ad esempio quelli della Valle di Susa, del Pinerolese, del Canavese, del Chierese, del Chivassese o Carmagnolese, rispetto alla conurbazione metropolitana e al Capoluogo) come una componente positiva, attiva ed interattiva della e nella CmTo; come un consapevole e condiviso mosaico formato da territori, ambienti, paesaggi, sistemi insediativi, comunità e città, ognuno dei quali con un suo carattere e ruolo; con ciò articolando ed arricchendo un insieme plurale ma anche un 'sistema' policentrico e multi territoriale, appartenente ad una unica istituzione, quale può e deve essere la Città metropolitana, che lo interpreta e rappresenta.

Sotto questo profilo, quella di Torino è da considerare non solo una 'città di città' ma anche un 'territorio di territori' ed un 'paesaggio di paesaggi'.

Va tuttavia rilevato che, a fronte di tale intrinseca caratterizzazione del territorio metropolitano torinese, il lodevole intento per avvicinare il governo centrale metropolitano al territorio e viceversa (avvalendosi anche del profilo elettivo di secondo grado definito dalla legge per le Città metropolitane), nei fatti, non ha ancora determinato esiti convincenti e non si hanno ancora sufficienti concrete esperienze di *governance* e pianificazione di tipo convergente (ad esempio quella strategica, già sperimentata per due trienni) e *bottom-up* avviate su spinta propulsiva delle Zo.



Zo 1 - Torino; Zo 2 - Amt Ovest; Zo 3 - Amt Sud; Zo 4 - Amt Ovest; Zo 5 - Pinerolese; Zo 6 - Valli Susa e Sangone; Zo 7 - Ciriacese - Valli di Lanzo; Zo 8 - Canavese Occidentale; Zo 9 - Eporediese; Zo 10 - Chivassese; Zo 11 - Chierese Carmagnolese.

Fig. 1. L'articolazione territoriale delle 11 Zone omogenee nella Città metropolitana di Torino (fonte: elaborazione di G.G. Pantaloni).

# Un nuovo modo di pianificare il territorio metropolitano

CARLO ALBERTO BARBIERI

## Il senso di un ente elettivo di secondo grado

Del modello di riorganizzazione istituzionale sopra richiamato è molto importante saperne interpretare le potenzialità e attuarne, in particolare, la prospettiva di miglioramento e di 'accorciamento di filiera' per l'efficacia del governo del territorio e della sua differenziata pianificazione con la quale sviluppare e praticare una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica.<sup>1</sup>

Per la Città metropolitana di Torino (CmTo) la sfida riguarda dunque la necessità di innovare il 'modello di pianificazione' del territorio nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure.<sup>2</sup>

Un'azione che ne caratterizzi anche la diversità con la Provincia. Non dunque l'aggiornamento del precedente Ptcp2 ma un innovativo Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) che assuma il profilo di un 'Piano strutturale metropolitano'; un piano valido a tempo indeterminato (con un aggiornamento decennale ai sensi dell'art. 10, c. 1 della Lur 56/77 e smi), che indica e configura territorialmente gli obiettivi, le azioni strategiche e l'assetto fondamentale per il medio e lungo periodo e che costituisca il telaio spaziale non tanto di 'recepimento' ma soprattutto e più opportunamente, di 'riferimento' per il susseguirsi di Piani strategici metropolitani - Psm (vista la loro durata triennale e i loro aggiornamenti annuali della Legge Delrio).

Vanno pertanto insieme colte, da un lato, l'importanza e la pertinenza, per la riuscita del nuovo modello di *governance* istituzionale, proprio della funzione fondamentale della pianificazione (se saprà però configurarsi come 'offerta innovativa'

1 Un'innovazione del pianificare, insieme alla definizione di nuove politiche di sviluppo locale, ad una maggiore efficienza amministrativa e semplicità (per la popolazione, per le attività economiche ed i servizi, conseguendo quindi anche una maggior competitività), concorrendo così, proprio a partire dalle Città metropolitane e fra queste certamente quella di Torino, ad azioni necessarie per attivare nel Paese indispensabili processi di sostenibile crescita.

2 Va tuttavia sottolineato che lo Statuto di Torino avrebbe anche potuto essere più incisivo e sperimentatore in questa direzione, tuttavia esso, dopo oltre sette anni di vigenza, può essere implementabile e riapprovabile.

ed utile rispetto a finalità, metodi e procedure da tempo poco efficaci degli strumenti tradizionali); dall'altro, come lo stesso nuovo profilo di *governance* dell'istituzione Città metropolitana possa esprimere, a sua volta, una 'domanda nuova' di pianificazione efficace e coerente con tale profilo. Si evidenzia allora che la credibilità stessa della CmTo come istituzione recente e nuova si debba basare sulla sua capacità di esprimere obiettivi, politiche, progetti strategici e contenuti e interpretazioni strutturali, quale esito di un metodo 'partecipato' e 'convergente' sviluppato con il maggior coinvolgimento possibile di comunità e territori avvalendosi di un giusto importante ruolo delle Zone omogenee. In tal modo è possibile dare vita anche ad una sorta di necessario 'laboratorio della cultura della *governance* metropolitana'<sup>3</sup> per una efficace e operabile sintesi fra il Piano strategico metropolitano (da predisporre o aggiornare triennialmente) e la costruzione (più paziente) del Pgtm di più lungo periodo di cui, una volta entrato in vigore, se ne può anche monitorare l'efficacia in occasione della cadenza triennale dei Psm.

È importante ribadire che occorre attribuire valore e senso al fatto che la nuova istituzione Città metropolitana sia elettiva di secondo grado, ciò perché vuol dire che essa dovrebbe:

- costituire l'occasione per una maggiore inclusività e coesione di comunità e territori;
- essere in grado di mettere in valore e riconoscere qualità, ruoli e problemi dei diversi territori e comunità che la compongono;
- interpretare un reale ruolo di pianificazione intermedia fra Comuni e territori e la pianificazione e programmazione della Regione.

## Il rapporto fra Piano territoriale e Piano strategico metropolitani

Fra Piano territoriale generale metropolitano e Piano strategico metropolitano va cercata ed esplicitata una sinergia, oggi ancora non del tutto raggiunta.

Pur trattandosi di strumenti differenti per ruolo, natura, tempo di vigenza e di riferimento, per essi devono cercarsi e trovarsi forme di maggiore interazione, di differenziazione-complementarietà e di coordinamento fra:

3 Non va infatti dimenticato che lo Statuto ha previsto la possibilità, per il Pgtm, di "essere formato ed aggiornato anche per Zone omogenee" (art. 8, c. 1 dello Statuto); tuttavia nessuna delle Zo ha in corso un processo simile, per via dei costi, della debolezza tecnica e politica, del difficile coordinamento tra Comuni appartenenti alla medesima Zona.

- una pianificazione strategica, ai sensi della vigente Legge 56/2014, triennale obbligatoria e di breve termine (tant'è che nel 2021 è stato già approvato il secondo Psm 2021-23), che dovrebbe essere maggiormente concepita come 'pianificazione continua', da caratterizzare più come un 'processo' dinamico che come un 'prodotto', rispetto alla quale il Piano strategico 'triennale' costituisca fase periodica formalizzata;
- un Pgtm caratterizzato da un profilo più 'stabile', strutturale e di lungo periodo ma da costruire e successivamente aggiornare, come detto prima, con modalità 'convergenti', partecipate e pertanto realmente condivise.

In altri termini, il Psm dovrebbe ricercare, per il suo tempo (troppo) breve, un'opportuna dimensione programmatico triennale-operativa e maggiormente progettuale rispetto alla natura strutturale e più stabile del Ptgm che assume una conseguente dimensione di prospettiva di lungo termine, in un certo senso dunque anche di *vision* strategica. Infatti, rispetto ad un modello di pianificazione strategica di più lungo periodo, riferibile alle migliori esperienze di alcune città europee (in Italia il riferimento più pertinente è ancora quello dei tre Piani strategici di Torino 2000, 2006 e 2015), va rilevata una natura politico-programmatica, di indirizzo dello sviluppo sociale, economico e territoriale metropolitano, dove il rapporto tra visione del futuro e del presente, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli, è un processo complesso caratterizzato da un sistema di relazioni e valutazioni dinamiche. Al contrario, la Legge 56/2014 traccia un profilo obbligatorio e di breve periodo per la pianificazione strategica, che ne configura una natura alquanto diversa, delineandone piuttosto un carattere di *Agenda strategico-programmatica* di breve-medio tempo (dove rendere, di triennio in triennio, interrelate e finalizzate le politiche e le progettualità metropolitane).

In altri termini, è importante sottolineare che dovrebbe dunque essere il Psm triennale a dover tener conto del profilo strutturale di lungo termine del Ptgm e relazionarsi processualmente ad esso e non viceversa. A causa dell'assenza finora di un Ptgm, va peraltro considerato come ciò non sia stato possibile per i due Psm già approvati e per i rispettivi trienni di vigenza.

È da ritenersi che il modo in cui il Ptgm costituisce strutturale riferimento territoriale per le azioni e le progettualità del Psm, possa essere prevalentemente di tipo *normativo* (sotto forma di indirizzi

per le azioni e direttive per la 'messa a terra' delle progettualità del Psm, sulla base del 'principio di coerenza' con il Ptgm) e in misura minore di tipo *cartografico*, cioè non evidenziando e localizzando territorialmente tali progettualità come contenuto del Ptgm, ma piuttosto facendo maggiormente ricorso a forme e 'figure' della rappresentazione aventi carattere indicativo, da specificarsi in sede attuativo-operativa delle suddette azioni e progettualità del Psm.

Per quanto detto, il comma 7 dell'art. 1 delle Nta della PtPp del Ptgm potrebbe essere così modificato (in carattere corsivo le integrazioni):

"[...] il Ptgm, per quanto di competenza, anche attraverso i propri piani di settore o il Pto di cui all'art. 8 ter della Lur 56/77 e smi, costituisce riferimento territoriale e contribuisce all'attuazione e localizzazione, per coerenza con esso, delle progettualità e delle azioni delineate nel Piano strategico metropolitano".

Sull'opportunità di avvalersi del Pto si rimanda al successivo capitolo "L'attuazione del Ptgm e il 'rilancio' del Pto" di questa pubblicazione.

Come prima accennato, la 'pianificazione continua' e la processualità triennale del Psm potrebbe così costituire anche una fisiologica verifica periodica di opportuni eventuali aggiornamenti incrementali del Ptgm stesso (senza attendere il trascorrere del decennio di verifica previsto dalla Lur 56/77 e smi), che assumerebbe così un carattere anche 'dinamico' e ferma restando la sua natura di riferimento 'stabile' ma sensibile a necessari aggiornamenti o innovazioni più sostanziali. È molto importante a questo proposito ritenere che quando tali eventuali aggiornamenti si configurassero e sostanziassero *in coerenza* col Ptgm, le conseguenti integrazioni-modifiche o variante del Ptgm, siano conseguibili con un 'percorso procedurale semplificato' (da prevedersi, in primis, con un opportuno intervento sullo Statuto) rispetto al vigente procedimento di formazione-approvazione del Ptgm di cui all'art. 10 della Lur 56/77 e smi.

Dopo un pertinente intervento sullo Statuto, si potrebbe cioè individuare un percorso procedurale semplificato sia muovendosi nell'ambito dei commi 4, 8 e 9 dell'art. 10 della Lur 56/77 e smi, sia operando, d'intesa con la Regione, una loro opportuna modifica legislativa (anche di carattere sperimentale).

Tutto ciò è evidentemente maggiormente possibile se anche la formazione e approvazione del Psm triennale avrà assunto quel profilo partecipato, condiviso e 'convergente' con un sostanziale coinvolgimento e ruolo delle Zo più volte qui richiamato.

# Ruolo e natura del Ptgm e il coinvolgimento delle Zone omogenee nel processo di pianificazione

CARLO ALBERTO BARBIERI

Come già accennato, la Città metropolitana di Torino (CmTo), con le 11 Zone omogenee (Zo, una delle quali, la n. 1, costituita dal solo Capoluogo Torino), ha ritenuto di garantire forme di rappresentanza di Comuni e territori relativamente omogenei nella propria Zona ma diversi rispetto ad altri in altre Zo.

La rappresentanza e concorso alla pianificazione ed allo sviluppo, è finalizzata a legittimare e arricchire l'operato del Consiglio metropolitano, che per legge viene eletto da quegli stessi Comuni.

Il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), “[...] considera l'intero territorio della CmTo e definisce la pianificazione territoriale generale configurandone l'assetto, offre e costituisce riferimento strutturale, prefigura e dà forma all'organizzazione del territorio metropolitano e delle sue Zone omogenee, assume inoltre compiti di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale e unionale<sup>1</sup> volta ad una coerenza fra la scala metropolitana e quella locale considerando la pianificazione comunale esistente, territorializza obiettivi e politiche per la trasformazione, la rigenerazione e la tutela del territorio, necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali, il contenimento del consumo del suolo e la sostenibile organizzazione nel territorio delle attività e degli insediamenti, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della Città metropolitana ed oltre, assegnando obiettivi e fissando limiti e vincoli alle azioni e all'esercizio delle funzioni urbanistiche dei Comuni compresi nel territorio metropolitano”.<sup>2</sup>

1 Attività di pianificazione della ex Provincia che è stata inglobata per Statuto della CmTo nel Ptgm e che ha poi trovato nel 2017 conferma nella modifica dell'art. 3 della Lur 56/1977 e smi.

2 Anche se, in recepimento dell'art. 5, c. 2 bis della Lur 56/77 e smi, correttamente così si è già sostanzialmente espresso l'art. 1 “Natura, finalità e contenuti del Piano territoriale generale metropolitano” dello Schema normativo della Proposta tecnica del Progetto preliminare (PtPp) del

Il Ptgm, per la sua natura strutturale e di *vision* di medio-lungo periodo prima sottolineate ed il profilo ‘intermedio’ (nei confronti dei Comuni che ne fanno parte e che ‘in secondo grado’ rappresenta, della Regione e non solo) è un Piano nuovo, di competenza di una istituzione nuova e diversa dalla Provincia.<sup>3</sup>

È un Piano che dovrebbe anche individuare proattivamente e fornire indirizzi e criteri di idoneità per la localizzazione nell'assetto territoriale della CmTo di polarità, servizi rari, infrastrutture territoriali di rango sovralocale (anche se di scala superiore a quella metropolitana o riguardanti, con tale profilo, il Capoluogo stesso) che interessano il suo vasto territorio (dai nuovi ospedali del Canavese e di Chieri-Moncalieri, a polarità produttivo-terziarie, alle infrastrutture dei trasporti e della logistica anche internazionali), a maggior ragione se oggetto di incertezza o controversia, sapendo fornire a questo proposito un indispensabile contributo di pianificazione territoriale strutturale e (per quanto detto prima) anche strategica per una maggiore condivisione o accettabilità di scelte complesse e difficili.

Ciò sarà possibile se tali questioni entrano in quel processo di partecipazione e 'pianificazione convergente', con 'aumento' del coinvolgimento delle Zone omogenee interessate, alla formazione del Ptgm ed alla sua entrata in vigore. Sotto questo profilo il comma 5 dell'art. 1 delle Nta della PtPp del Ptgm potrebbe essere implementato con un esplicito riferimento alla Zo ed alle Unioni:

“[...] Nel perseguire gli obiettivi del Ptgm, la CmTo ricerca la partecipazione degli altri enti locali, delle amministrazioni interessate, delle Unioni e forme associate che svolgono funzioni in materia di pianificazione urbanistica, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, responsabilità istituzionale, di 'coerenza', leale collaborazione, trasparenza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Le Zone omogenee di cui all'articolo 27 dello Statuto metropolitano – anche articolate in sotto zone – e le Unioni di Comuni, costituiscono ambiti

Ptgm, adottata dalla CmTo il 2 aprile del 2021, il testo qui marginalmente modificato (in carattere corsivo), rappresenta un suggerimento per la stesura definitiva nelle Nta del Ptgm.

3 È bene ricordare e sottolineare alcuni aspetti della natura del Ptgm ovvero che esso non ha diretta efficacia giuridica conformativa delle proprietà, dei diritti edificatori e delle destinazioni d'uso (funzioni queste proprie della pianificazione urbanistica, che è in capo ai Comuni e alle Unioni facenti parte della Città metropolitana), ma può essere anche esplicitamente assunto dalle Unioni e dai Comuni come base o componente strutturale della propria pianificazione urbanistica.

sovracomunali privilegiati per la partecipazione e condivisione alla pianificazione metropolitana e la concertazione delle politiche territoriali ed urbanistiche ai fini dell'attuazione del Ptgm". In altre parole e in conclusione, il Ptgm deve saper cogliere il senso del proprio profilo intermedio

che si deve incrementare e legittimare con il metodo della 'pianificazione convergente' potendosi così avvalere di un reale 'tasso di condivisione' ed interpretando il senso stesso della Istituzione CmTo elettiva di secondo grado, svolgendone così un rilevante ruolo di attore ed interprete.

## **Elaborati della Proposta tecnica preliminare di Ptgm di cui all'articolo 6 della Lur 56/77 e smi**

### **A) Relazione illustrativa**

Relazione Illustrativa

### **B) Tavole di piano**

Tavola PP1 Sistema insediativo - Polarità e gerarchia urbana (scala 100.000)

Tavola PP2 Sistema insediativo - Unità economico-produttive (scala 100.000)

Tavola PP2bis Sistema insediativo - Unità economico-produttive (dettaglio) (scala 50.000)

Tavola PP3 Schema strutturale delle infrastrutture per la mobilità (scala 100.000)

Tavola PP4 Progetti di viabilità (scala 100.000)

Tavola PP4b Misure di salvaguardia: Nuova linea ferroviaria Torino Lione e Corridoio c.so Marche (scala >100.000)

Tavola PP5 Rete storico, culturale e fruitiva (scala 100.000)

Tavola PP6 Sistema delle aree protette e delle Infrastrutture Verdi (scala 100.000)

### **C) Norme di attuazione**

Norme di attuazione

#### **c1) Linee guida ed elaborati di orientamento**

Elenco interventi di viabilità (EIV)

Linee guida - Indicazioni per la perimetrazione delle aree dense, libere e di transizione (LG DLT)

Linee guida - Indicazioni per gli Spazi aperti perirubani (LG SAP/SAP-TO)

Linee guida - Indicazioni per i paesaggi viticoli alpini e Atlante dei paesaggi (LG PVA)

Linee guida - Catalogo degli interventi di riqualificazione e compensazione ambientale (LG CIRCA)

### **D) Rapporto ambientale**

Rapporto ambientale (e VincA)

Sintesi non tecnica

### **E) Piano di monitoraggio ambientale**

Piano di monitoraggio ambientale

### **F) Allegati tecnici e statistici**

Atlante delle Zone omogenee

Quaderno - L'habitat metropolitano (letture territoriali e condizioni abilitanti)

Quaderno - Riconoscimento della gerarchia urbana policentrica e verifica delle articolazioni strategiche e territoriali

Quaderno - Sistema produttivo e socio economico della Città metropolitana di Torino e delle Zone omogenee

Quaderno - Proposte di strategie, azioni e indicatori per l'adattamento ai cambiamenti climatici a scala territoriale

Quaderno - Il sistema delle aree protette e delle infrastrutture verdi (e blu)

Quaderno - Beni paesaggistici, storico-culturali e proposte progettuali per la valorizzazione turistico-fruitiva di luoghi e paesaggi metro-montani

### **Tavole illustrative di supporto**

Tavola PPQPRa - Quadro paesaggistico di riferimento (fattori naturalistici) (scala 100.000)

Tavola PPQPRb - Quadro paesaggistico di riferimento (fattori storico culturali) (scala 100.000)

Tavola PPQPRc - Quadro paesaggistico di riferimento (perceptivo identitari) (scala 100.000)

Tavola PPVISC - Interni visivi e criticità (scala 100.000)

Tavola PPGERS - Gerarchie stradali (scala 100.000)

Tavola PPREM - Rete escursionistica metropolitana (Lr12/2010) (scala 100.000)

### **G) Disposizioni e allegati tecnici in materia di difesa del suolo**

Disposizioni tecnico normative in materia di difesa del suolo e quadro del dissesto (DIS GEO1 e GEO2)

Allegato tecnico in materia di difesa del suolo - Assetto geologico, geomorfologico e idrogeologico (AT GEO3 e GEO4)

Tavola PPGE02a - Carta del dissesto idrogeologico (scala 100.000)

Tavola PPGE02b - Carta del dissesto - valanghe (scala 100.000)

Tavola PPGE03 - Carta geologica (scala 100.000)

Tavola PPGE04 - Carta idrogeologica (scala 100.000)

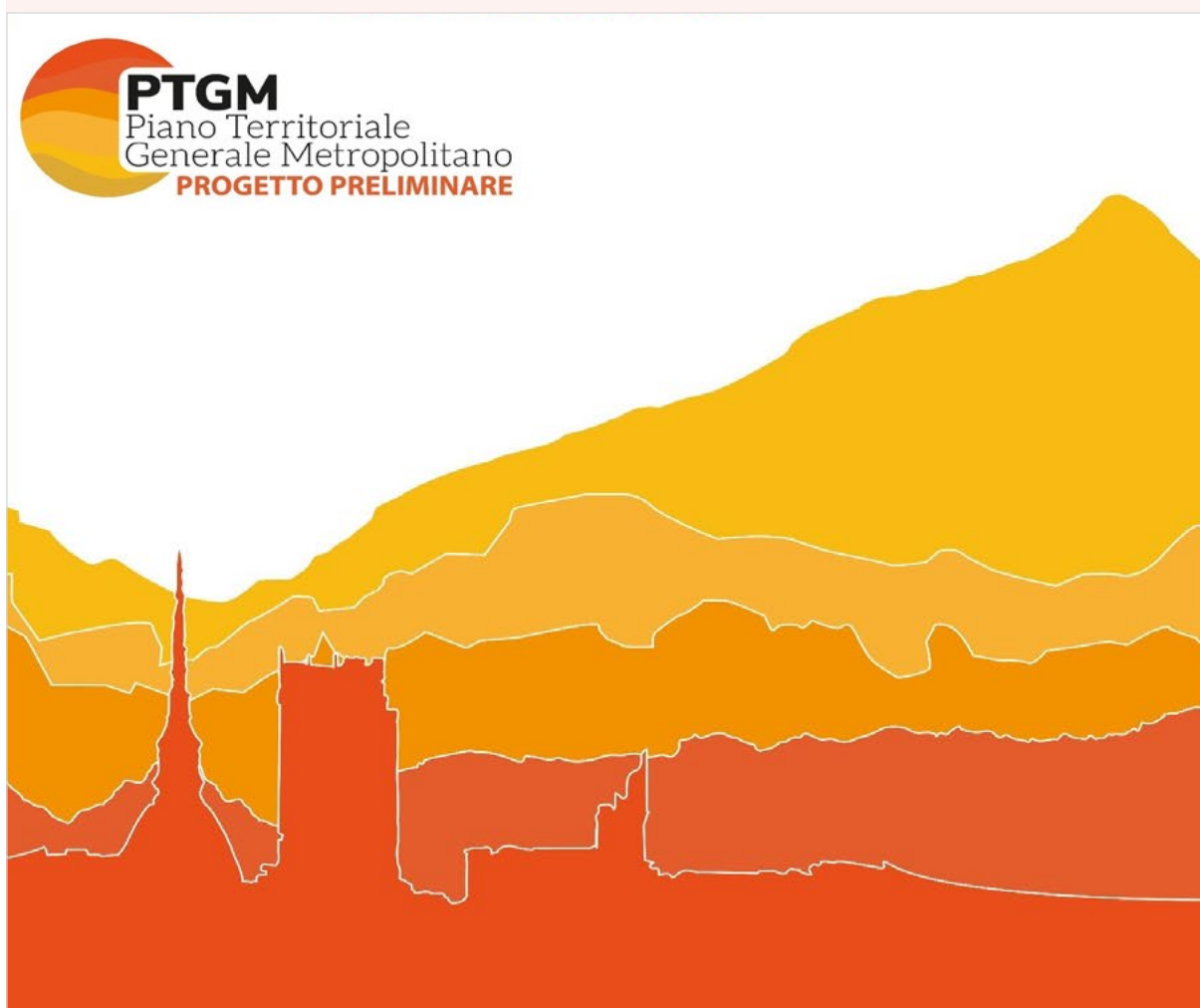
### **H) Verifica di conformità al Piano paesaggistico regionale**

Adeguamento al Piano paesaggistico regionale - Relazione di riscontro ai contenuti del Ppr

Relazione ai fini della verifica di conformità del Piano paesaggistico della Collina di Pinerolo di cui all'elenco dell'articolo 3 comma 6 delle Nda del Ppr ai sensi del comma 4, articolo 20 del Regolamento regionale 4/R/2019

### **I) Altri allegati statistici**

Atlante delle Zone omogenee



PARTE



## Focalizzare alcuni temi

CARLO ALBERTO BARBIERI, CAROLINA GIAIMO

Innanzitutto, la più volte richiamata importanza delle Zone omogenee (Zo) e della 'pianificazione convergente' e 'cooperazione rafforzata' (riferita a questa quest'ultima alle Zo della conurbazione di Torino), richiedono un potenziamento di ruolo non solo della loro 'voce politica' a partire (ma non solo) dai Portavoce di esse (figura istituita dallo Statuto per tutte le Zo), ma anche organizzandone una indispensabile 'voce tecnica'. È cioè necessario dotare le Zo, che per il momento possono esprimere soltanto una voce politica (peraltro ancora flebile) anche di una voce tecnica, almeno con una iniziale minima struttura con capacità di elaborazione autonoma rispetto alla tecno-struttura centrale della Città metropolitana in attesa di più congrue forme riconducibili ad Uffici del Piano di Zo (a questo proposito si rimanda all'ultimo capitolo di questa pubblicazione ed alla Bozza di Ddl della Direzione urbanistica della Regione di cui ivi si fa cenno).

Vi sono poi questioni che assumono particolare rilievo e significato alla luce delle considerazioni fin qui esposte, non solo perché già sollecitate in non poche delle 111 Azioni delle 24 Strategie appartenenti ai 6 Assi del Piano strategico metropolitano 2021-2023, ma anche in quanto in parte già richiamate nella stessa Proposta tecnica di Progetto preliminare del Ptgm.

In questo contributo metodologico-culturale ed a carattere sperimentale, si è operata una prima focalizzazione su alcuni temi.

Si tratta di questioni che richiedono di attivare prioritariamente 4 azioni-obiettivo.

1. Concludere il processo di formazione (Progetto preliminare e Progetto definitivo) del Ptgm definendone, organizzandone ed esplicandone i contenuti secondo una effettiva articolazione del Piano per Zone omogenee ed in una 'Sintesi strutturale finale del Ptgm'<sup>1</sup> da

<sup>1</sup> Sotto questo profilo, può essere considerabile (nella diversità istituzionale e storica di contesto) la similitudine con

sottoporre al procedimento di approvazione ai sensi dello Statuto della CmTo; ciò al fine di cogliere il ruolo, le politiche e gli assetti insediativi, infrastrutturali, paesaggistici ed ambientali, le progettualità urbanistiche con cui le Zone omogenee, cioè le comunità, i territori e i Comuni della CmTo, concorrono al quadro strutturale, ai contenuti pianificatori, progettuali ed alle azioni del Ptgm. A titolo di esempio, il Ptgm nella sua articolazione in Zo, dovrebbe evidenziare e pianificare la dimensione territoriale e d'ambito (e non comunale, se non per Torino) delle dotazioni di parchi, sanità ospedaliera e territoriale, assistenza e istruzione superiore (oltre ad altre attrezzature di interesse generale assimilabili), prescritte all'art. 22 della vigente Lur 56/1977 e smi, quantificate in 17,5 mq per abitante.

2. Elaborare, in dialogo con la Regione, procedure, anche sperimentali, atte a favorire:
- sia la copianificazione, realmente interprete del principio di sussidiarietà e leale collaborazione mediante le Conferenze inter-istituzionali e transcalari (che, è bene ricordarlo sempre, non sono Conferenze di servizi), tra Ptgm e Pianificazione regionale e quella urbanistica;
  - sia, in particolare, la perequazione territoriale nell'ambito delle Zone omogenee della CmTo, con riferimento alla strumentazione urbanistica comunale e all'incentivazione soprattutto di quella unionale.<sup>2</sup>

l'esperienza comprensoriale (per il territorio della CmTo con gli allora Comprensori di Torino, Ivrea e Pinerolo, attivata dalla Regione Piemonte con la Lr 41/1975 nel periodo 1977-1986); ciò nel senso che il Piano territoriale regionale sarebbe stato approvato dalla Regione come 'sintesi' di una pianificazione convergente, quella dei Piani territoriali e socio-economici dei 15 Comprensori, anch'essi organi elettivi di secondo grado.

<sup>2</sup> Su tale aspetto non vanno trascurati gli effetti di una delle azioni previste dal primo Psm (2018-2020) ovvero 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 CmTo 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 struttura poiché nella nuova organizzazione è stata inglobata in un settore più ampio, denominato "Territorio e Trasporti". Tuttavia, anche alla luce del redigendo primo Ptgm, va considerata la specificità della Legge urbanistica del

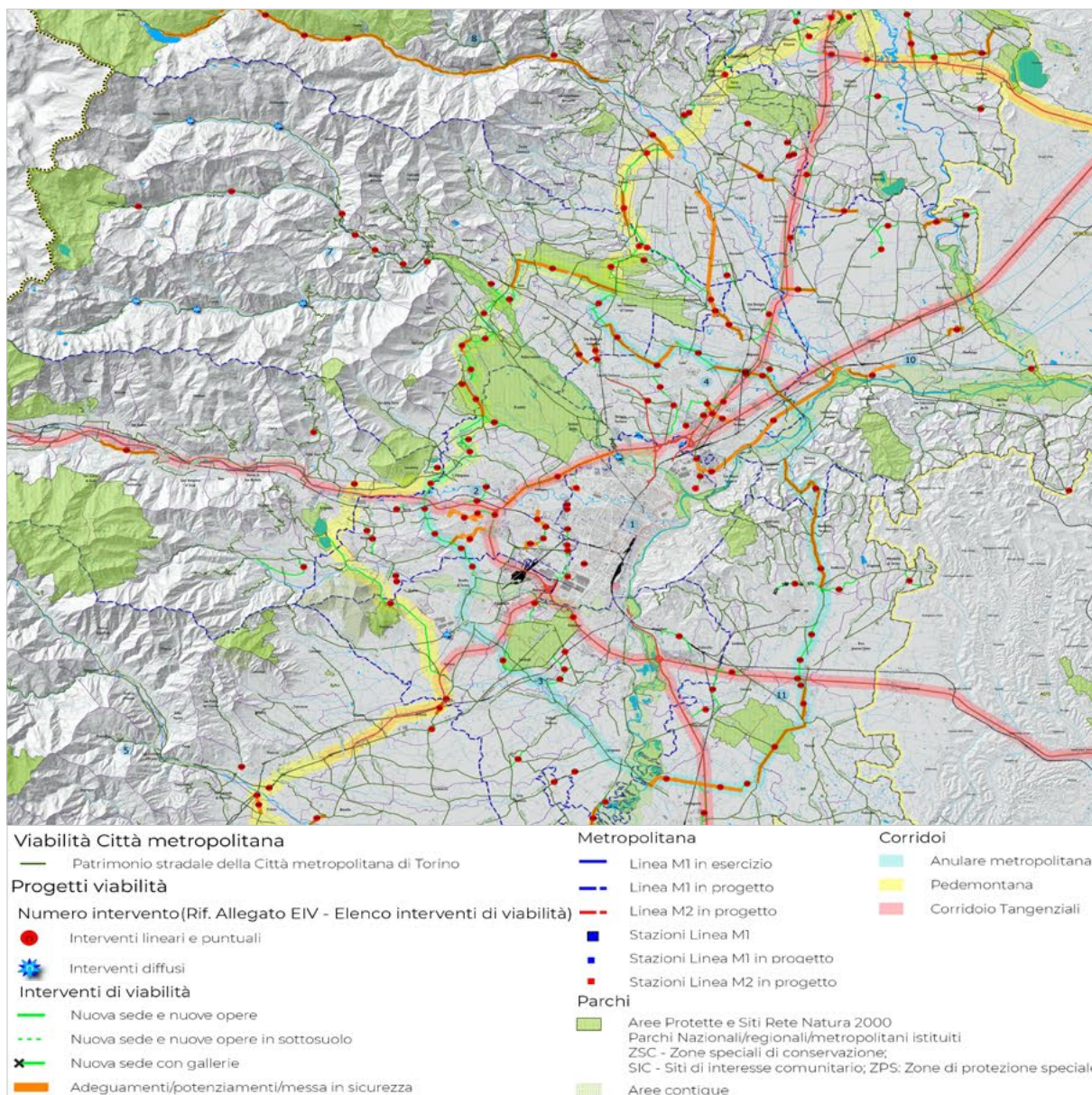
3. Elaborare i contenuti di indirizzo e direttiva di organizzazione del territorio del Ptgm per la pianificazione urbanistica unionale e comunale, volti a favorire e sostenere processi di *Transit-Oriented Development* e di *Transit-Oriented Regeneration* (TOD e TOR); ovvero processi e contenuti di pianificazione di sviluppo e assetto urbano e territoriale alla cui sostenibilità concorrano significativamente: l'accessibilità di

Piemonte n. 56/1977 e smi che prevede l'approvazione dei Piani regolatori dei Comuni attraverso apposite Conferenze di copianificazione e valutazione alle quali partecipano, con pari dignità, i delegati unici di Regione, Comune, CmTo ed ora, ad avvenuta approvazione del Piano paesaggistico regionale (ottobre 2017), anche della Soprintendenza. In altri termini va rafforzato il ruolo della CmTo 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 di copianificazione e valutazione.

prossimità al Trasporto pubblico locale (Tpl) su ferro, la non dispersione urbana e il contenimento del consumo di suolo, la valorizzazione paesaggistico-ecologica locale.

4. Perseguire un corretto ed efficace rapporto, più interattivo e processuale tra Ptgm strutturale e di lungo periodo (non appena sarà stato approvato) e i Psm più programmatico-operativi triennali, proseguendo nell'elaborazione del Ptgm (ma anche dei prossimi Psm triennali) in modi idonei a dare attuazione sia al Ptgm che alla pianificazione triennale strategica, come attività proattiva e differenziata sui due profili e sulle due finalità di tali piani.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Soprattutto come consapevole e perseguito elemento caratterizzante la CmTo rispetto alla ex Provincia ed ai suoi Piani territoriali di coordinamento.



# L'attuazione del Ptgm e il 'rilancio' del Pto

CARLO ALBERTO BARBIERI

L'attuazione del Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), ai sensi dell'art. 8 bis della Lur 56/77 e smi e dell'art. 5 delle Nta della Proposta tecnica del Progetto preliminare (PtPp) del Ptgm dovrebbe avvenire ancora secondo il tradizionale 'modo indiretto' (di incerta tempistica ed efficacia, da anni ben nota e verificatasi), costituito dal progressivo adeguamento (mancano però scadenze e tempi obbligatori) dei Piani regolatori generali comunali e intercomunali, 'per conformità', al Ptgm, (oltre all'adeguamento dei piani e dei programmi di settore e mediante progetti di rilievo metropolitano o attuativi di normative speciali dello Stato o della Regione).

A questo proposito, per quanto finora detto (in particolare nel precedente capitolo) vanno fatte alcune considerazioni propositive:

- la modalità e la procedura di un adeguamento 'per conformità' rimandano ancora ad una concezione 'gerarchica', ad un profilo 'rigido' della relazione dei Prgc e Prgi con il Ptgm e per di più di dubbia gestione, considerando che il Ptgm è normativamente costituito da molteplici indirizzi, numerose direttive e pochissime prescrizioni (rispetto alle quali ultime avrebbe, se mai, senso verificarne una 'conforme' attuazione); si ritiene invece più idonea e praticabile proporre nelle Nta del Ptgm una 'verifica di compatibilità' con le previsioni del Ptgm;
- considerato che il Ptgm dovrebbe anche potersi attuare mediante accordi, intese, concertazioni ed atti di programmazione negoziata e che è da prevedere il concorso di tutti i soggetti che operano nel territorio della CmTo, non va però dimenticato o trascurato (anzi va 'rilanciato') un particolare strumento di pianificazione entrato per la prima volta nella Lur 56/77 a metà degli anni '80 (e pensato come specificatamente adatto all'attuazione dei Piani comprensoriali) costituito dal Progetto territoriale operativo (Pto) di cui agli articoli 8 ter e seguenti della Lur 56/77 e smi (utilizzato dalla Regione di fatto solo una volta, come Pto del Po ed oltre 25 anni fa, ma mai dalla Provincia di Torino e dal 2015 dalla CmTo);
- l'attualità ed utilità del Pto si sostanzia proprio

in considerazione del secondo grado della CmTo, del carattere intermedio del Ptgm e del ruolo fin qui richiamato ed auspicato delle Zo in un processo di formazione convergente e condivisa del Ptgm; un metodo che dovrebbe facilitare la predisposizione e concertata approvazione di Pto e dunque l'opportuno impiego di essi per l'attuazione di parti strutturali e progettualità strategiche del Ptgm e per la messa a terra delle stesse perequazioni territoriali.

In altri termini le Nta del Ptgm dovrebbero dedicare adeguato spazio ed importanza al Pto come modalità attuativa meno 'indiretta', anche esplorandone e sperimentandone (d'intesa con la Regione) un possibile aggiornamento, attualizzazione ed adattamento al profilo istituzionale e pianificatorio della CmTo.

Infatti, fermo restante l'indubbio interesse e carattere innovativo di varie tipologie di "Accordi territoriali" (peraltro sostanzialmente ancora da sperimentare, nonostante l'introduzione fin dal 2013 nella Lur 56/77 e smi del Titolo III bis "Perequazione territoriale, Accordi territoriali e Convenzioni per la pianificazione") il Pto, a differenza di essi, è certamente configurato, strutturato e proceduralizzato dalla legge come uno strumento di pianificazione particolareggiata e di progettazione attuativa, da subito impiegabile come implementazione e sviluppo operativo del Ptgm che ne potrebbe già indicare alcuni (e dunque conseguendone preventivamente una generale condivisione nell'ambito dell'approvazione ed entrata in vigore del Ptgm stesso); cioè possibili o necessari Pto riferiti a contenuti e progettualità complesse da attivare (senza attendere l'adeguamento dei Prg per le parti del Pto dichiarate prevalenti su Prg e dunque subito applicabili<sup>1</sup>).

In relazione alla natura del Pto quale strumento di progettazione attuativa è utile richiamare quanto disposto dagli articoli 8 ter e 9 ter della Lur 56/77 e smi, di cui si riportano alcuni stralci con evidenziate – in carattere corsivo – le parti

1 Sotto questo profilo, è attentamente da considerare ed utilizzare (avvalendosi di un processo di condivisione più volte auspicato), il comma 2 dell'Articolo 8 sexies Lur 56/77 e smi: "Art. 8 sexies - Validità ed efficacia del Progetto territoriale operativo

1. Il Progetto territoriale operativo ha la validità determinata dal Consiglio dell'ente competente all'approvazione in relazione alla complessità e alle caratteristiche degli interventi previsti, nei limiti della legislazione statale.

2. Le norme e le altre prescrizioni del Progetto territoriale operativo, qualora dichiarate immediatamente prevalenti, hanno immediata applicazione anche in variante alla disciplina urbanistica comunale". [...]

utilmente riguardanti in particolare la CmTo:

"Art. 8 ter - Progetto territoriale operativo

1. *Il Progetto territoriale operativo è strumento di specificazione o di attuazione del Piano territoriale regionale, del Piano territoriale provinciale e del Piano territoriale metropolitano; può essere inteso anche come stralcio, eventualmente in variante, degli stessi e riguarda politiche o aree ad alta complessità.*

2. *Il Progetto territoriale operativo è formato nei casi e con riferimento alle aree o ai progetti indicati dal Piano territoriale regionale o dal Piano territoriale provinciale o dal Piano territoriale metropolitano.*

3. Il Progetto territoriale operativo contiene di norma:

[...]

d) *le prescrizioni e le norme immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;*

e) *la valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione degli interventi; l'individuazione delle risorse pubbliche e private necessarie; l'indicazione*

dei soggetti, delle modalità e degli strumenti per la realizzazione, nonché la disciplina per il coordinamento di programmi pubblici e privati.

[...]

Art. 9 ter - Concorso dei Comuni e delle forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica alla formazione dei Piani Territoriali di competenza provinciale e metropolitana

1. *La Provincia e la Città metropolitana, rispetto alle finalità della presente legge, assicurano il concorso dei Comuni o delle forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica interessati nell'ambito dell'elaborazione del Ptcp, del Ptgm e dei Pto di loro competenza o a loro affidati.*

2. Ai fini della realizzazione del concorso, di cui al comma 1, le Province e la Città metropolitana, in sede di elaborazione dei Piani:

a) *attivano periodiche riunioni di Sindaci e dei rappresentanti delle forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica;" [...].*



# Sostenere processi di Transit-Oriented Development e di Transit-Oriented and urban Regeneration

CARLO ALBERTO BARBIERI

Il Ptgm, anche in coerenza con il Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums)<sup>1</sup> (vedasi in proposito il Rapporto finale del Pums ed in particolare il paragrafo 1.6 "Rapporto con le zone omogenee" e il Capitolo 5 "Interventi del Piano") e con l'attribuzione, per parte sua, di valenza strutturale dell'organizzazione territoriale ed insediativa della CmTo e Zo, il Ptgm può e deve esplicitare contenuti e norme di indirizzo

<sup>1</sup> Il Piano urbano della mobilità sostenibile è stato approvato dalla CmTo con Dcm n. 42 del 20 luglio 2022.

e (soprattutto) di direttiva di organizzazione del territorio metropolitano per la pianificazione urbanistica unionale e comunale, volti a favorire e sostenere processi e progetti urbanistici di *Transit-Oriented Development* (TOD) e *Transit-Oriented and urban Regeneration* (TOR); ovvero processi e contenuti di pianificazione di sviluppo e assetto urbano e territoriale alla cui sostenibilità concorrono significativamente: l'accessibilità di prossimità al Trasporto pubblico locale (Tpl) su ferro; la non dispersione urbana e il contenimento del consumo di suolo; la valorizzazione paesaggistico-ecologica locale.

Il *Transit-Oriented Development* è un approccio di pianificazione urbana e territoriale, che va esteso ad un profilo più complesso ed integrato con la rigenerazione urbana (TOR), volto a promuovere forme di mobilità più sostenibili, concentrando nelle aree circostanti le stazioni e le fermate delle linee di forza del Trasporto pubblico locale, un tessuto insediativo caratterizzato da densità più medio-alta, funzioni e destinazioni d'uso, spazi per l'intermodalità della mobilità e ottima

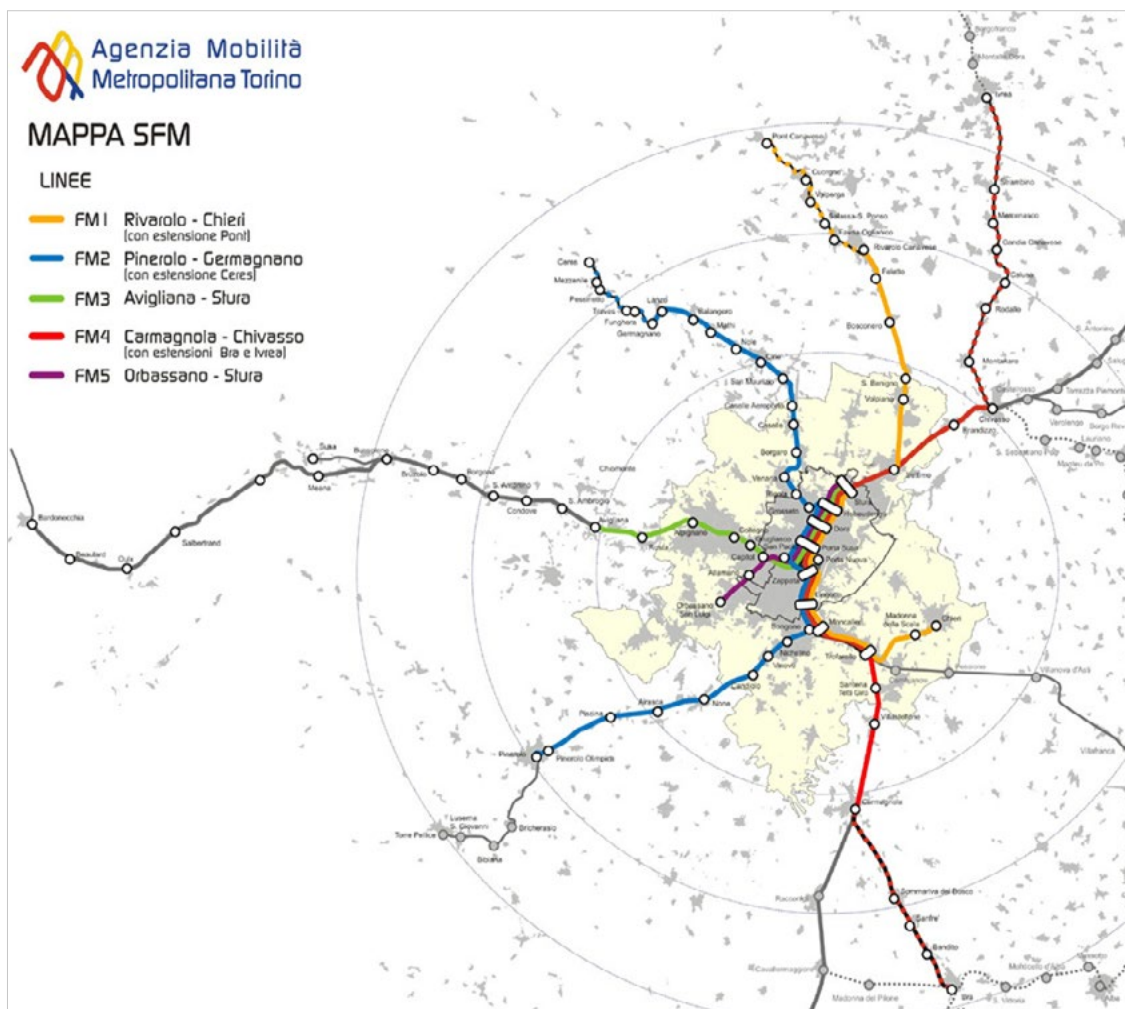


Fig. 1. Il territorio del Sfm e le sue 93 stazioni (fonte: Agenzia mobilità metropolitana Torino).

accessibilità pedonale e ciclabile alle stazioni. Il Ptgm, può analizzare e considerare la varietà dei contesti territoriali, urbanistici e socio-economici in cui sono collocate le stazioni del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm): da quelli del Capoluogo (in cui riconoscere il sistema più diffuso e complementare delle stazioni di Metro 1 e in futuro Metro 2) a quelle di prima e seconda cintura, fino alle aree pedemontane e montane). Il Ptgm conseguentemente promuove il TOD e TOR sia a scala urbana che metropolitana territoriale, assumendo l'importanza di offrire agli strumenti urbanistici comunali o unionali, anche propri approcci più sperimentali ed innovativi (da tradurre in indirizzi ed ove possibile in direttive ai Piani regolatori comunali).

In riferimento ai processi di TOD e TOR vanno considerati, come detto, in forte interazione con il Piano urbano della mobilità sostenibile e con un approfondito riferimento alle Zone omogenee, in linea con quanto esplicitato nei precedenti capitoli:

- il Sistema ferroviario metropolitano regionale (Sfmr) con le stazioni e fermate di "linea" (attualmente 93 ma che aumenteranno di almeno altre 5), le stazioni "Porta" (in questo caso con adeguati movicentri per una più completa possibile intermodalità della mobilità) e, con particolare riferimento alla conurbazione torinese e al Capoluogo, le linee 1 Metro e il progetto di linea 2 Metro di Torino (e loro prolungamenti);
- le stazioni e fermate delle Linee di forza del Tpl, sia come fattori di localizzazione sia soprattutto come ambiti di rigenerazione urbana e territoriale e possibile densificazione dell'edificabilità, di localizzazione di opportuni ed adeguati servizi di rango urbano-territoriale, funzioni e destinazioni d'uso maggiormente sensibili a quelle tipologie di accessibilità e prossimità;
- la ricerca di una dimensione dell'intorno di 'sensibilità' e prossimità urbanistica delle stazioni e fermate del Tpl su ferro e Metro, ad esempio, i 10 minuti e i 20-15 minuti, rispettivamente, di *walkability* o di ciclo-accessibilità.

È stata la proficua interazione della pianificazione regionale, provinciale e comunale di Torino che ha concepito e attivato nella sua struttura e potenzialità il Servizio ferroviario metropolitano, attraverso il nodo di Torino come Passante ferroviario quadruplicato.

Il Sfm, cadenzato e frequente,<sup>2</sup> dotato di 93 stazioni<sup>3</sup> ed alcune fermate nel territorio della Città metropolitana ed in Torino città, costituisce sia la principale riforma strutturale del sistema di trasporto pubblico locale delle persone, sia l'infrastruttura per una organizzazione e accessibilità del sistema insediativo del territorio metropolitano vasto e del Capoluogo, sostenuta da linee di forza di trasporto pubblico su ferro (con la possibilità di una significativa progressiva riduzione della mobilità su gomma privata e pubblica) e la prospettiva di sviluppo delle sopradette politiche di *Transit-Oriented Development and urban Regeneration*.

Il Sfm è attualmente organizzato su 7 Linee.<sup>4</sup> A queste linee, va aggiunta la progettata e finanziata linea 5 Orbassano-San Luigi-Torino Stura (anche nell'ambito della riorganizzazione dello Scalo Fs di Orbassano, in relazione alla nuova Linea Ac Torino-Lione del Corridoio mediterraneo Ue 'passante' all'interno del vastissimo e oggi sottoutilizzato Scalo Fs e l'interporto).

Per il completando assetto definitivo del Sfm non solo va confermata la previsione ma va realizzata la organizzazione su Stazioni "Porte metropolitane" (Ivrea-Chivasso, Rivarolo, Ciriè, Chieri, Carmagnola, Pinerolo, Avigliana, Susa) come nodi principali di interscambio mediante i quali caricare 'precocemente' la linea ferroviaria con la mobilità che utilizza gli altri modi di trasporto su gomma (collettivo ed individuale), evitandone la attuale prosecuzione (e sovrapposizione) fino al centro di Torino. In questo senso, decisiva è la conseguente realizzazione (solo parzialmente avvenuta) di efficaci nodi di interscambio e movicentri sia con gli altri modi del trasporto pubblico sia con i mezzi ed i modi del trasporto individuale.

2 Sul modello della RER parigina e delle S-Bahn tedesche, austriache e svizzere.

3 Se ne aggiungeranno almeno altre 5, fra queste Zappata e San Paolo in Torino e Orbassano-San Luigi nella conurbazione metropolitana.

4 La Linea 1 Rivarolo-Torino-Chieri; la Linea 2 Pinerolo-Torino-Chivasso (con il collegamento con la galleria di corso Grosseto di Torino alla Stazione Rebaudengo del Passante, la linea proseguirà per l'Aeroporto, Ciriè e Valli di Lanzo); la Linea 3 Bardonecchia-Susa-Avigliana-Torino (con la realizzata fermata di Grugliasco-Università); la Linea 4 Alba-Bra-Torino Stura (in seguito proseguirà per Chivasso e Ivrea); la Linea 6 Asti-Torino Stura; la Linea 7 Fossano-Torino Stura.

# Oltre i confini delle Zone omogenee: vocazione ecosistemica e rigenerazione urbano-territoriale nella Città metropolitana di Torino

CAROLINA GIAIMO, GIULIO GABRIELE PANTALONI

L'appello alla transizione ecologica nelle logiche di sviluppo richiama alla necessità di reinterpretare approcci e 'confini' tradizionali della *governance* urbana e territoriale, sempre troppo rigidi rispetto alle esigenze di questa diversa modalità del dispiegarsi dei problemi.

Se per affrontare il problema di definire "zone" con una riconoscibile (identitaria) capacità istituzionale locale, efficace nel supportare il governo del territorio metropolitano, alcuni studi suggeriscono di puntare sulla capacità di cooperazione delle comunità a partire da politiche specifiche e pratiche volontarie (Caruso, Pede e Saccomani 2018), altri studi, come quelli condotti nel contesto della ricerca "Eco-welfare e governance intercomunale. Il suolo come infrastruttura per la rigenerazione dei territori"<sup>1</sup> hanno indagato modi e forme con cui l'integrazione metodologica e operativa del paradigma dei Servizi ecosistemici (Se) nelle attività di governo del territorio possa costituire un efficace strumento di supporto decisionale per promuovere e sostenere nuovi modelli di sviluppo e pianificazione, ispirati alla sostenibilità della rigenerazione urbana e territoriale. Un approccio che, contemporaneamente, sa valorizzare le specificità dei territori ed evidenziare le interrelazioni territoriali complesse connesse ai flussi ecosistemici (Corrado *et al.* 2019).

<sup>1</sup> La ricerca biennale "Eco-welfare e governance intercomunale", promossa dal Dist - Politecnico di Torino (resp. C. Giaimo) nell'ambito del Progetto di Eccellenza Miur 2018-2022, è stata sviluppata e condotta nel periodo 2018-20 con l'adesione della Città metropolitana di Torino - Area Territorio, Trasporti e Protezione civile (Prot. n. 138156/2017 del 14.11.2017); essa nasce dalla legacy del Progetto europeo Life sam4cp (2014-2018) ([www.sam4cp.eu](http://www.sam4cp.eu)) di cui Città metropolitana è stata partner capofila e il Dipartimento Dist uno dei partner associati assieme a Ispra-Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Crea-Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria e Csi Piemonte. Alla ricerca "Eco-welfare e governance intercomunale" ha aderito anche l'Istituto nazionale di urbanistica (Prot. n. 264/17, CG/mp/G del 15.11.2017).

## Cooperazione intercomunale e specificità territoriali

Il caso della CmTo è particolarmente fertile da questo punto di vista, proprio per il suo noto carattere strutturale di territorio segnato da una elevata frammentazione amministrativa (312 Comuni) e uno spiccato dualismo geomorfologico montagna-pianura: il 52% del territorio è costituito da montagna alpina con ecosistemi a prevalenza naturale, mentre l'80% della popolazione vive in 81 Comuni dell'area periurbana torinese, segnata da ecosistemi a forte prevalenza antropica, sia agricoli che artificiali. La differenza di funzionalità ecosistemica che ne deriva è tale per cui i flussi di servizi sono praticamente unidirezionali dalle terre alte verso le aree urbane di pianura.<sup>2</sup>

Indagare distribuzione e flussi di servizi ecosistemici è un approccio utile a produrre nuove riflessioni ed elaborazioni a supporto dei processi decisionali di *governance* territoriale. I servizi ecosistemici, infatti, agiscono su equilibri essenziali

<sup>2</sup> Come documentato in diversi lavori (Corrado e Durbiano 2018; Crescimanno *et al.* 2010), le articolate e complesse valenze che la montagna è in grado di assumere in ambito culturale, ambientale, energetico ed economico, ad esempio quale deposito e fonte di risorse idriche, energia rinnovabile e biodiversità, configurano tale ambito non più come territorio marginale e periferico, ma come parte di un più complesso organismo metropolitano che sviluppa una reciproca dipendenza fra le sue parti, diversa da quella del XX secolo. Tale interazione "può portare alla formazione di un sistema territoriale bi-polare nel quale il sotto-sistema montano agisce come agente di differenziazione in uno spazio relazionale multiscalare" (Dematteis 2018), dando origine ad una sorta di mosaico formato da tessere diversificate e interagenti tenute insieme da una molteplicità di circuiti e di scambi.

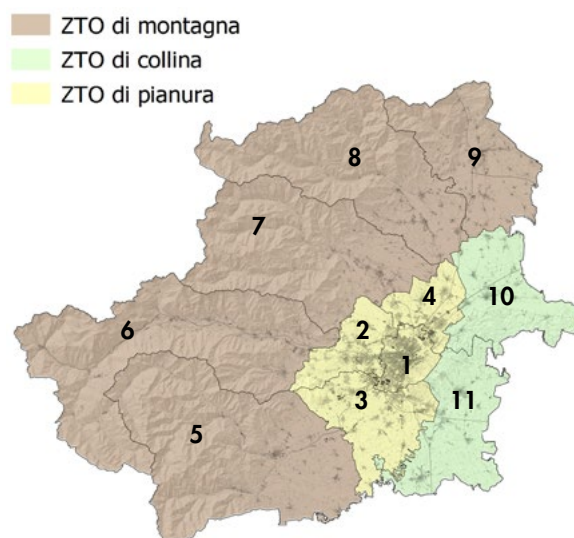


Fig. 1. Classificazione geografica delle 11 Zone omogenee nella CmTo (fonte: elaborazione di G. G. Pantaloni).

per il benessere delle comunità, fornendo, tra gli altri, servizi di approvvigionamento idrico e di regolazione delle acque provenienti dai contesti di montagna. In questo modo si creano collegamenti innovativi e proattivi a sostegno dei cosiddetti "ecosistemi territoriali metropolitani", come teorizzato nel dibattito francese. Secondo questo approccio, è possibile identificare le interdipendenze o riconoscere la capacità di innovazione e sperimentazione all'interno dei territori montani, che rimettono in gioco il modello passato di relazioni città-montagna (LABEX 2017). Una concettualizzazione che apre a nuove forme di relazione basate su vantaggi reciproci, come dimostrato da una ricerca europea sulle relazioni urbano-rurali in cui le montagne svolgono un ruolo rilevante (METREX 2006).

È questo un tema di nota attualità anche italiana, basti pensare al riassetto amministrativo, introdotto con la normativa nazionale in tema di associazionismo obbligatorio per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, connesso a necessità non solo di efficientamento della spesa pubblica ma anche nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Inoltre, l'attuazione della L 56/2014 a livello regionale del Piemonte ha visto l'emanazione della Lr 14/2019 "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna", un provvedimento che focalizza l'attenzione sulle Unioni montane quali organismi finalizzati allo svolgimento, non soltanto di funzioni e servizi comunali, ma anche di tutela, promozione e sviluppo della montagna.

Le Zone omogenee divengono in tal senso ambiti spaziali strategici per attivare forme di cooperazione

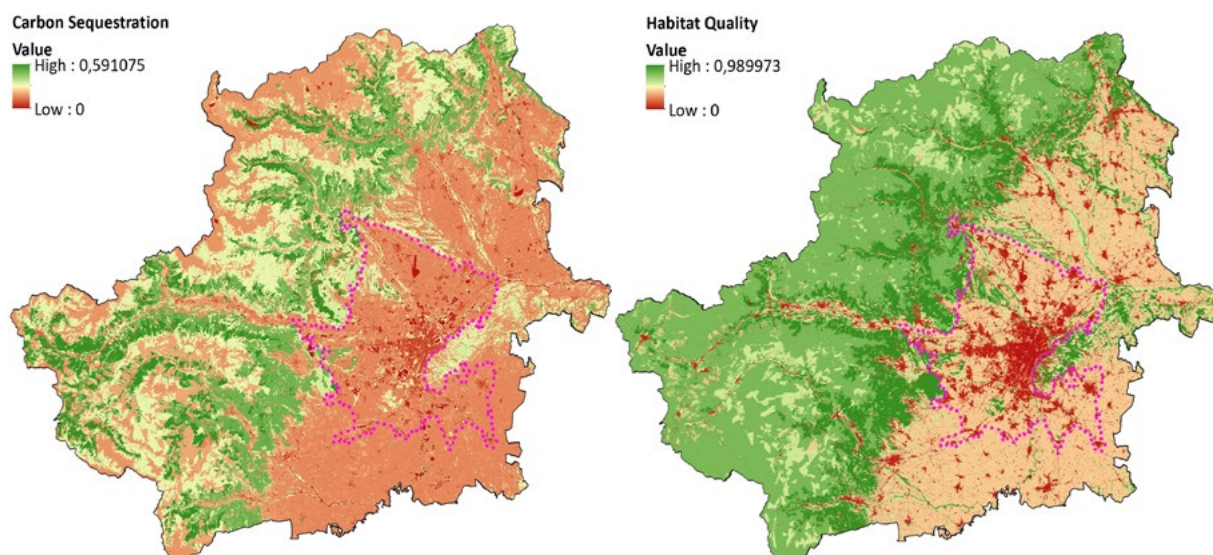
intercomunale rafforzando, in generale, legami e sinergie fra Comuni delle singole Zo e in particolare per superare la dicotomia tra aree montane e conurbazione di pianura.

Nel caso del CmTo, è evidente che la pianificazione strategica e quella generale territoriale diventano elemento centrale per la costruzione di un rapporto più equilibrato tra territori: le Zone omogenee sono un utile banco di prova per lavorare su dispositivi di inter-territorialità interna alle singole Zone omogenee e fra Zo in rapporto all'intero territorio metropolitano.

### Multiscalarità e valori ecosistemici del territorio metropolitano e delle Zone omogenee

In riferimento a quanto sopra argomentato, l'approccio adottato all'interno della citata ricerca "Eco-welfare e governance intercomunale" ha previsto l'utilizzo dei modelli di valutazione ecosistemica, attraverso i quali sono state ottenute spazializzazioni delle *performance* biofisiche dei suoli, prendendo in esame i servizi ecosistemici di *Habitat Quality* (HQ) e *Carbon Sequestration* (CS) selezionati per la loro capacità di approssimare le nozioni di salute e benessere degli ambienti antropizzati e non.

Nello specifico, HQ è un servizio ecosistemico di supporto alla vita e rappresenta uno dei principali riferimenti nella valutazione dello stato ecologico-ambientale (Assenato *et al.* 2018) in quanto esprime il grado di conservazione di diversità biologica e genetica e dei processi evolutivi che sta alla base delle funzioni regolative, di approvvigionamento e culturali svolte da altre tipologie di servizi. Il servizio ecosistemico di regolazione



Figg. 2-3. Mappe dei valori di Habitat Quality (a destra) e Carbon Sequestration (a sinistra) nella CmTo (fonte: Ricerca "Eco-welfare", elaborazione di G. G. Pantaloni 2020).

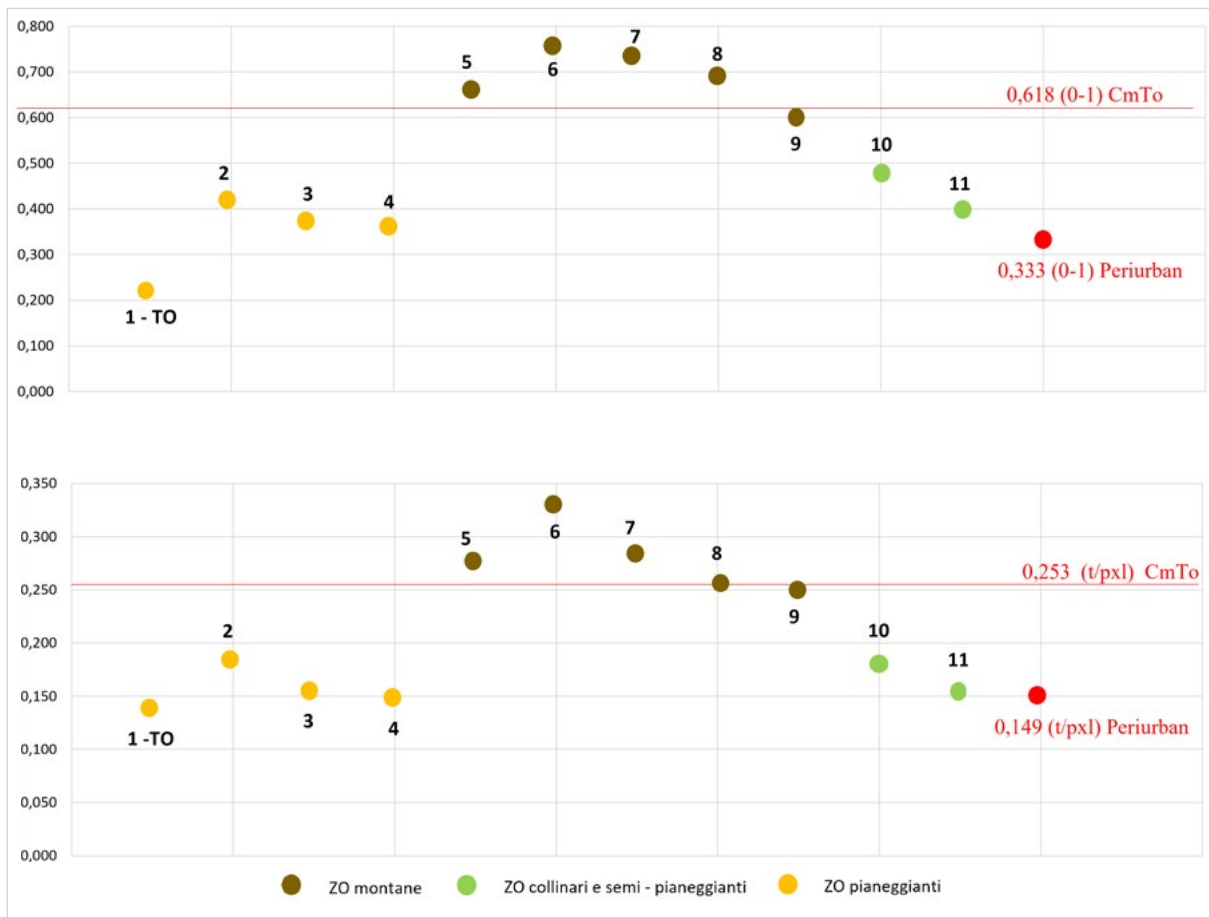


Fig. 4. Dall'alto: valore di Habitat Quality medio per Zona omogenea; valore di Carbon Sequestration medio per Zona omogenea (fonte: Ricerca "Eco-welfare", elaborazione di G. G. Pantaloni 2020).

CS, invece, stima la quantità di carbonio stoccato in funzione della categoria di uso del suolo, con riferimento ai quattro principali serbatoi presenti in natura: biomassa epigea, biomassa ipogea, suolo e sostanza organica morta.

Al fine di condurre tali elaborazioni, sono stati utilizzati i modelli di valutazione biofisica contenuti all'interno del software Simulsoil<sup>3</sup>, uno dei prodotti del Progetto Eu Life sam4cp.

Le mappe ecosistemiche di *Habitat Quality* e *Carbon Sequestration* (dove in colore verde e sue sfumature verso il giallo sono rappresentati i valori più alti, mentre in sfumature di rosso quelli più bassi), mostrano chiaramente che i territori

montani sono quelli in cui si concentrano le più elevate *performance* ecosistemiche della CmTo.

A partire dalle mappature dell'intero territorio metropolitano, sono stati calcolati i valori rappresentativi delle *performance* biofisiche medie espresse dai suoli, all'interno delle 11 singole Zone omogenee. I valori ecosistemiche ottenuti sono stati rappresentati tramite grafici (Fig. 4) che evidenziano la loro distribuzione rispetto ai valori biofisici medi misurati sull'intera CmTo ed all'interno del cosiddetto "ambito periurbano torinese" (così come definito dal Ptc2 2011 della Provincia di Torino). Inoltre, ogni Zona omogenea viene distinta a seconda del suo specifico carattere geografico (montano, pianeggiante o semi pianeggiante/collinare).

I risultati ottenuti indicano i contesti montani come serbatoi di fornitura di Se, quindi come territori di assoluta rilevanza nel bilanciamento positivo delle *performance* ecosistemiche dell'intera CmTo, in forza dell'evidente abbondanza di capitale naturale in grado di generare 'flussi di benefici' lungo la direzione montagna-pianura.

Tali valori sono dovuti anche alla circostanza per

<sup>3</sup> Si tratta di un *plugin open source* della versione 2.18 del software Qgis, nato dall'esigenza di rendere il processo di conoscenza dei Servizi ecosistemiche direttamente scalabile alle reali 'pratiche' urbanistiche che interessano i singoli territori comunali, con l'obiettivo di favorire e facilitare processi virtuosi di pianificazione urbanistica. L'applicativo racchiude al suo interno gli algoritmi di valutazione propri del software statunitense *Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs* (InVEST) i quali, attraverso opportune semplificazioni ed automatizzazioni del processo di calcolo, possiedono il vantaggio di essere più facilmente fruibili dai diversi *stakeholders*, rivolgendosi principalmente ad amministratori e personale tecnico appartenente a strutture pubbliche (Comuni).

cui le Zone omogenee comprendenti i rilievi montuosi presentano un mosaico di usi del suolo caratterizzato dalla prevalenza di quelli di tipologia naturale e seminaturale, oltre ad una dimensione territoriale più ampia rispetto ai contesti di pianura. Coerentemente, dai grafici si evince come la totalità delle Zo situate nei contesti pianeggianti o collinari e semi pianeggianti presenti un valore medio di *performance* ecosistemica inferiore sia a quello medio calcolato su scala metropolitana che delle singole Zo montane.

I grafici sottolineano inoltre il ruolo che la montagna ricopre rispetto al bilancio ecosistemico totale della CmTo, anche osservando in particolare il posizionamento dei valori biofisici del territorio periurbano torinese, che comprende al suo interno buona parte del territorio pianeggiante che dagli anni '50 ad oggi ha subito i più intensi processi di urbanizzazione. Per entrambi i servizi ecosistemici presi in esame, le *performance* biofisiche del periurbano ricoprono le posizioni tra le più basse del grafico, presentando valori inferiori a quelle lette a livello di CmTo, in linea con quelli registrati all'interno delle Zone omogenee del territorio pianeggiante. La rilevazione di tali valori ecosistemici all'interno del territorio periurbano può essere direttamente imputata alla perimetrazione indicata dal Ptcp2, la quale esclude di fatto quei suoli naturali e seminaturali di elevata *performance* biofisica che si concentrano sui territori montuosi.

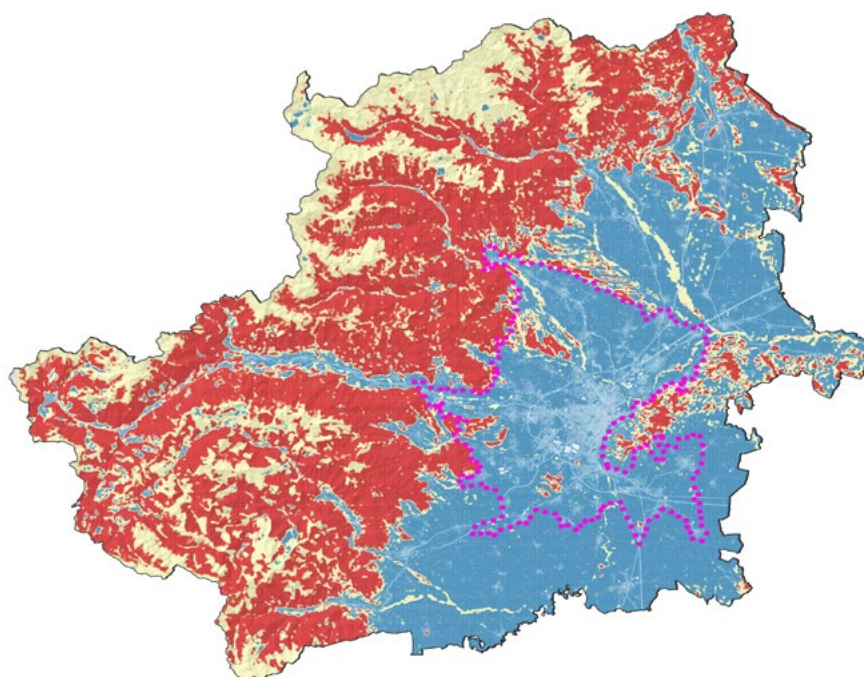
Tuttavia, è opportuno sottolineare come lo stesso

periurbano sia dotato di un sistema articolato di connettività ecologico-ambientali di pregio, il quale risulta però fortemente minacciato dalle pressioni antropiche esterne, al contrario di quanto avviene all'interno dei contesti montani, dove il 'combinato disposto' tra caratteri morfologici ed estensione territoriale dei suoli naturali e seminaturali determinano una minor pressione antropica, con una conseguente capacità dei suoli di esprimere un più elevato livello di *performance* biofisica.

In aggiunta a tale misurazione, la ricerca *Eco-welfare* ha proposto una metodologia per il riconoscimento delle qualità specifiche di ogni partizione territoriale (Zo), basata sulla elaborazione di una *Hotspot analysis*. La sperimentazione di tale procedura è avvenuta prima prendendo in oggetto l'intero territorio metropolitano torinese, per poi sperimentare l'applicazione della *Hotspot analysis* all'interno di specifiche Zone omogenee pilota, le n. 2, 3, 4 e 6. Tali Zo fanno parte di contesti sia montani che pianeggianti, questi ultimi localizzati all'interno del periurbano torinese precedentemente discusso.

L'utilizzo della *Hotspot analysis*, modellizzata secondo la procedura *Getis-Ord Gi\* statistic*<sup>4</sup> insita

4 La procedura *Getis-Ord Gi\* statistic* di ArcGIS utilizzata per la realizzazione della *Hotspot*, assegna ad ogni *feature* del *dataset* analizzato un punteggio "z" ed un valore "p". Il primo valore si riferisce alla deviazione standard della *feature* rispetto alla media dell'intero campione, mentre il secondo identifica il livello di probabilità statistica che la generazione



nel software ArcGIS, deriva dall'intenzione di riconoscere qualità ecosistemiche e rilevanza dei suoli, in coerenza con le caratteristiche dei differenti contesti, montani e pianeggianti, che compongono la CmTo. Questa tipologia di analisi statistica segue il principio della *clustering analysis*, ovvero permette di individuare gruppi di oggetti simili tra di loro, prendendo come riferimento l'intera distribuzione dei valori del campione analizzato e che, nel nostro caso, viene fatto coincidere tanto con le singole Zone omogenee quanto con l'intero territorio metropolitano. L'individuazione dei *pattern* spaziali classici di una *Hotspot analysis* non avviene considerando esclusivamente l'alto o basso valore riscontrato nella singola cella del *dataset*, ma mettendo tale valore in relazione con quello delle celle situate ad una distanza (*Distance Band*) che, a seguito di numerosi test, è stata stabilita in 160 metri. La Fig. 5 mostra in colore rosso i cluster di valori "caldi", ovvero corrispondenti ai suoli con le migliori *performance* biofisiche del campione considerato, e in colore

dei *pattern* spaziali costituenti i *cluster* possano essere risultato di processi randomici. Dunque, la compresenza di un punteggio "z" di valore negativo ed un basso valore "p" indica un "punto freddo", mentre un punteggio "z" positivo ed un basso valore "p" indicano un "punto caldo". Ne risulta l'individuazione di 7 classi, riconducibili ad intervalli di confidenza entro i quali viene definito il livello di probabilità che le *feature* possiedano valori fortemente omogenei ( $\pm 90\%$ ,  $\pm 95\%$ ,  $\pm 99\%$ ). La classe intermedia racchiude quell'insieme di *feature* definite come "non rilevanti ai fini statistici" e dunque caratterizzati da valori biofisici prossimi alla media dell'intero campione.

blu i cluster di valori "freddi", ovvero corrispondenti ai suoli con le peggiori *performance* biofisiche del campione considerato. L'esecuzione di tale operazione geostatistica sull'intero territorio metropolitano conferma il trend rappresentato nelle due mappe e nei relativi grafici precedenti. Inoltre è possibile riconoscere una idealtipica dividente tra elevati valori biofisici espressi all'interno dei contesti montani e minori *performance* biofisiche dei territori pianeggianti, identificabili, appunto, attraverso la spazializzazione di zone calde e zone fredde.

Tuttavia, poiché la *Hotspot analysis* consiste in una operazione geostatistica fortemente condizionata dalla tipologia di valori presi in esame (ovvero dall'ampiezza della distribuzione del campione considerato), per riconoscere gli specifici valori caldi e freddi delle singole Zone omogenee l'analisi è stata successivamente svolta su una selezione di quattro Zone omogenee, caratterizzate da dimensione e valori biofisici differenti. Il risultato ottenuto (Fig. 6) consiste in 4 separate mappature dove i *pattern* spaziali, che sintetizzano la concentrazione di più o meno elevati valori biofisici, assumono carattere differente (e in alcuni casi anche in maniera significativa) rispetto a quanto individuato prendendo in esame l'intera CmTo. Per tali ragioni, l'osservazione di geometrie connotate da colore rosso all'interno delle differenti Zone omogenee, non va interpretata assumendo che al loro interno siano presenti suoli dotati di *performance* biofisiche di simile

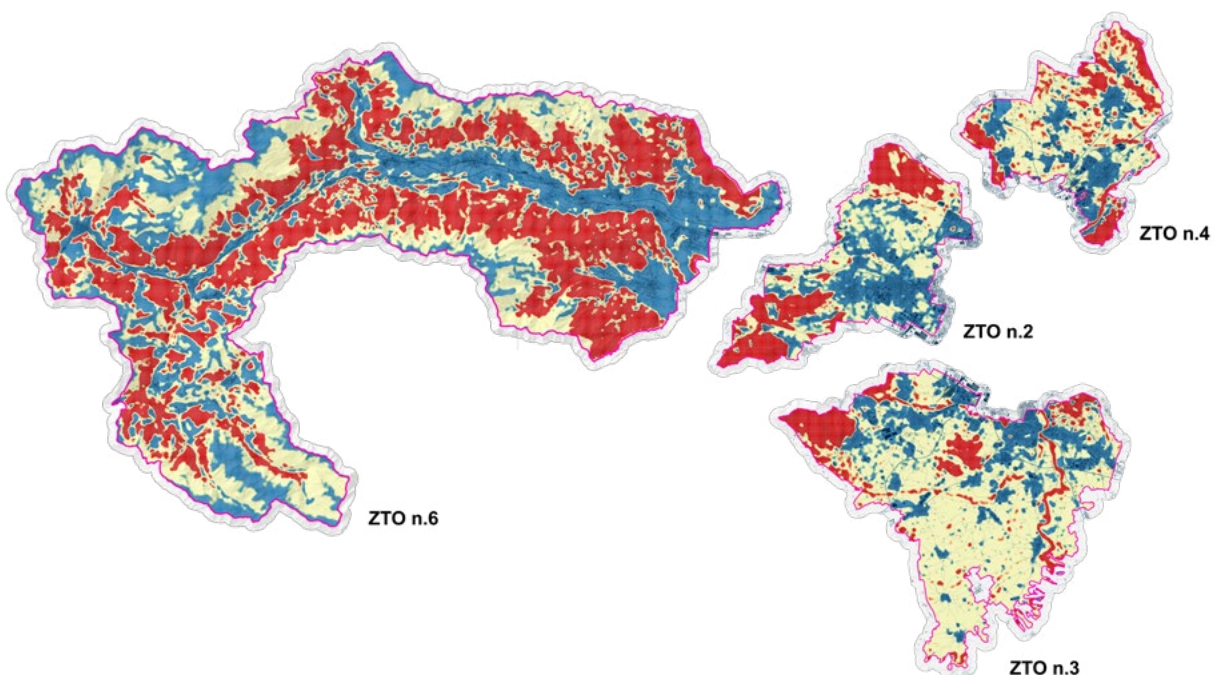


Fig. 6. Hotspot Analysis delle Zone omogenee 2, 3, 4 e 6 (fonte: Ricerca "Eco-welfare", elaborazione di G. G. Pantaloni 2020).

valore, ma unicamente come concentrazione di quei valori considerati come statisticamente rilevanti rispetto alla distribuzione dello specifico campione indagato.

Grazie a questo caratteristico aspetto della *Hotspot analysis* è quindi possibile considerare l'approfondimento svolto all'interno delle quattro Zone omogenee come un ulteriore passaggio metodologico volto a supportare il riconoscimento dei caratteri sito-specifici di ogni territorio, al fine di organizzare processi di *governance* più consapevoli, sia a scala di intera CmTo, sia per ogni specifica sua sub-articolazione in Zone omogenee.

In tal senso, l'osservazione di valori caldi all'interno delle tre singole Zone omogenee della pianura torinese consente di riconoscere quei suoli che, sebbene contraddistinti da valori biofisici dissimili da quelli individuati all'interno dei territori montani, assumono assoluta rilevanza a scala locale e dai quali partire per perseguire un complessivo miglioramento delle condizioni ecologico-ambientali a scala locale e sovra-locale.

In estrema sintesi, confrontando le *Hotspot analysis* elaborate alle diverse scale, è evidente come mentre a scala metropolitana sia possibile cogliere l'insieme dei macro-flussi di Se tra montagna e pianura, a livello di singola Zona omogenea sia possibile riconoscere quei sistemi ecologico-ambientali caratteristici di ogni contesto territoriale.

### **Orientamenti operativi**

La lettura ecosistemica rafforza l'idea dell'utilità di integrare i metodi più consolidati della *governance* urbana e territoriale contemporanea, uscendo dai recinti delle geografie istituzionali e amministrative, troppo 'rigidi' rispetto a potenzialità, esigenze e problemi di territori che mostrano densità e geometrie variabili, difficilmente afferribili mediante approcci tradizionali.

Fra le evidenze principali conseguite dall'applicazione di tale metodologia vi è il tema della 'scala' e della 'dimensione' cui riferire piani, politiche e

progetti per il governo del territorio metropolitano. In tal senso potrebbe rivelarsi utile avvalersi delle conoscenze ecosistemiche per definire ambiti sovracomunali a geometria variabile da finalizzare al raggiungimento di mirati obiettivi. Così facendo sarà possibile, ad esempio, costruire un più efficace dialogo con i piani (generali e settoriali) di altri soggetti istituzionali e con le rispettive articolazioni spaziali adottate (a partire dal Ptr e dal Ppr della Regione Piemonte).

Tali ambiti potranno efficacemente essere oggetto degli Accordi territoriali previsti dal 2013 (seppur poco praticati) dalla Lur 56/1977 e s.m.i. o, in altri casi, rivalutando lo strumento del Pto di cui all'art. 8 ter della Lur 56/1977 e s.m.i. (come già richiamato al precedente capitolo).

Intendendo finalizzare le conoscenze provenienti da queste metodologie di analisi entro strumenti di governo del territorio, sia l'individuazione della scala d'analisi che l'articolazione del territorio oggetto di studio vanno ponderate in relazione ad una tipologia di strumento idonea ad acquisirle.

Nel caso del territorio della CmTo, è chiaro che lo strumento del Ptgm articolato in Zone omogenee può efficacemente concorrere alla costruzione di un rapporto di riequilibrio tra le parti del territorio metropolitano.

A tal proposito è altresì necessario il coordinamento con un Piano strategico, già indicato nello Statuto della Città metropolitana di Torino, da costruirsi come strumento di negoziazione leale, trasparente, inclusiva: le Zone omogenee dovranno garantire forme di rappresentanza tali da permettere al Piano strategico di essere occasione per mettere a sistema bisogni e opportunità attraverso risposte condivise e che consentano di praticare processi cooperativi. Una negoziazione improntata al conseguimento di benefici reciproci, anche in forza delle minacce agli equilibri e all'integrità degli ecosistemi (dal cambiamento climatico all'inquinamento dell'aria) che premono sui territori contemporanei.

# Oltre i confini delle Zone omogenee: ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu

ANGIOLETTA VOGHERA

La conservazione della biodiversità (a scala metropolitana, di Zona omogenea e locale) assume un ruolo cruciale nelle strategie della pianificazione territoriale per la transizione ecologica, per l'adattamento al cambiamento climatico, per superare le stesse vulnerabilità legate agli effetti della crisi sanitaria e alla crescente frammentazione eco-sistemica ed erosione del patrimonio naturale e culturale, conseguenti ai processi di urbanizzazione del territorio.

Per superare le criticità e valorizzare la biodiversità occorre basare la pianificazione e le politiche territoriali e paesaggistiche non soltanto su strategie di conservazione dei valori *area-based* quali sono tipicamente le Aree protette (Ap), ma sui "nuovi paradigmi" (IUCN Durban 2003) di conservazione della natura, che ridefiniscono il ruolo delle aree protette e dei parchi naturali per lo sviluppo sostenibile e per l'attuazione di tutti i 17 SDGs Onu. Dal Congresso IUCN di Marsiglia "Our Nature, our Future" 2021 alla COP 15 di Montreal (2022) l'azione per superare la crisi post-Covid muove dal ruolo chiave della biodiversità che, in rapporto all'emergenza climatica, richiedono un investimento sulla natura attraverso

azioni di *nature-based recovery*, di transizione ecologica e per una *nature positive economy*, che integrano economia circolare locale, rigenerazione del suolo, *site-based conservation and development*.

Strategie queste che ci richiedono di riscrivere l'alleanza tra politiche territoriali e di conservazione della natura nella pianificazione del territorio alle diverse scale per il futuro sostenibile del territorio e dell'uomo, trovando riferimento nella valorizzazione dei complessi valori ambientali, culturali, sociali ed economici, di cui le Aree protette sono portatrici e nella ricerca di un'interazione stretta tra parco e contesto territoriale; ciò nell'obiettivo di allargarne i benefici, dalla salvaguardia della natura allo sviluppo di nuove economie anche al di fuori dell'area protetta, valorizzando il loro contributo per la sostenibilità delle politiche di tutela.

La 'territorializzazione' delle politiche di conservazione della natura richiede l'integrazione coerente della valorizzazione della biodiversità nella pianificazione e nelle politiche del territorio e del paesaggio alle diverse scale, costruendo un'alleanza, nell'ampio significato che gli è attribuito dalla Convenzione europea del paesaggio (Gambino 2015).

Il paesaggio, ponte tra natura e cultura, invita infatti non solo ad allargare all'intero territorio le politiche di tutela e di valorizzazione – con particolare riferimento alla Convenzione europea del paesaggio (CoE 2000) ed alle strategie per la conservazione attiva del patrimonio culturale (Unesco 2011) – promuovendo una considerazione integrata e complessa dei valori naturali e culturali, delle qualità dei contesti di vita e dei caratteri identitari.

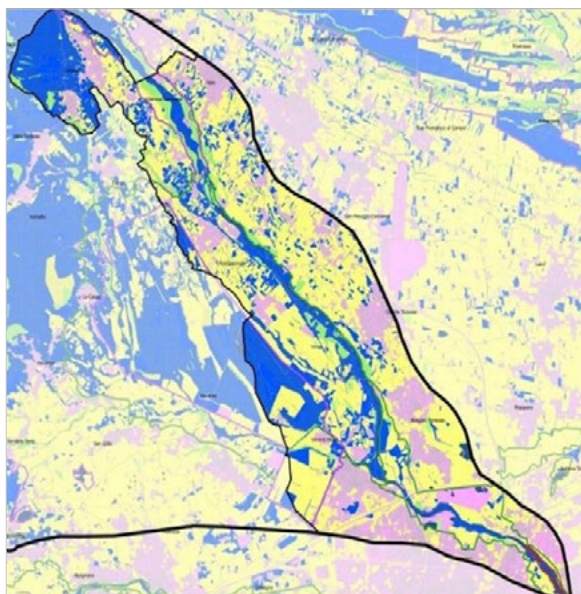


Fig. 1. Piano delle compensazioni ambientali della Stura di Lanzo: la funzionalità ecologica (fonte: Voghera e Destudio 2019; Voghera e Giudice 2020).

Questo approccio richiede al Ptgm un'interpretazione olistica del territorio e una visione d'insieme, a scala sovracomunale, declinata anche a scala di Zona omogenea, capace di porre attenzione ai contesti locali, alle percezioni e alle attese delle popolazioni e delle comunità, operando per promuovere l'integrazione delle politiche per la biodiversità e il paesaggio, attraverso disposizioni, indirizzi, prescrizioni, misure specifiche per la valorizzazione del paesaggio e dei sistemi ambientali, attraverso la compensazione, la mitigazione degli impatti e progettualità strategiche. Le Zone omogenee dovrebbero essere cioè, anche sotto questo profilo, il luogo per costruire consapevolezza ed azioni per i territori, dando però significato non separato ai paesaggi, ai parchi e alle Aree protette come strumenti di sviluppo territoriale economico e sociale. Questi sono temi che trovano già riferimenti nelle politiche attuali della Città metropolitana (cfr. Ptc2, i 2 Psm e lo stesso redigendo primo Ptgm) – che cercano di promuovere:

- la biodiversità costruendo le condizioni di integrazione tra parchi e aree naturali protette di diverso livello (cfr. reticolarità ecologica, forestazione urbana, compensazione ambientale organizzata e promossa attraverso il catalogo Circa, reti di aree naturali protette, aree contigue, aree di conservazione della biodiversità e zone naturali di salvaguardia di livello comunitario, regionale e metropolitano);
- la valorizzazione del sistema storico-culturale e del paesaggio con attenzione ai centri storici, agli spazi aperti e rurali e periurbani, alle visuali paesaggistiche, alle reti di itinerari, ai percorsi di valorizzazione del patrimonio escursionistico metropolitano e locale;
- la sicurezza e la qualità dei territori fluviali e lacustri (cfr. Contratti di fiume e Contratti di lago).

Il Ptgm per dare attuazione – a scala metropolitana, di Zona omogenea e locali – a queste politiche esplicita e definisce indirizzi, direttive e progettualità strategiche, come quelle relative a:

- le progettualità di bacino che trovano riferimento nel sistema di azioni a scala di Contratto di fiume e di lago con attenzione allo stato e alla gestione di fasce perfluviali, perilacuali, ai territori contermini, ai corridoi di connessione ecologica (*corridor*) e definendo specifiche prescrizioni locali (Voghera 2020; Voghera e Giudice 2020);
- i progetti di paesaggio volti a riconfigurare margini urbani o infrastrutturali di carattere sovracomunale, progetti agro-urbani, parchi

agricoli sovralocali necessari a rendere operativo lo scenario progettuale delle politiche ambientali;

- visioni integrate per la fruizione, la reticolarità ecologica e la valorizzazione degli spazi aperti con riferimento alle progettualità a scala di bacino, di paesaggio e per la reticolarità che contribuiscono a dare operatività al paradigma progettuale delle *Green Infrastructures* (GI).

In particolare, le GI devono essere un esplicito paradigma strutturale e progettuale del Ptgm per l'assetto ed organizzazione del territorio e del sistema insediativo ed infrastrutturale; un paradigma che, da un lato, contribuisce ad accrescere la qualità del territorio e del suo sistema insediativo e a promuovere azioni multifunzionali e multiscalari per rafforzare i valori ecologici e paesaggistici; dall'altro, assolve un ruolo essenziale per risolvere le criticità legate al consumo di suolo, le vulnerabilità, il degrado, concorrendo così al miglioramento dell'assetto territoriale metropolitano, dei luoghi e della loro abitabilità.

Nel Ptgm le GI si devono dunque sostanziare come struttura territoriale attraverso la relazione con la Rete Natura 2000 e con l'insieme delle Ap – spina dorsale delle politiche europee, nazionali e regionali per la conservazione della natura e della biodiversità – e richiamano, per la loro valorizzazione e realizzazione, la necessità di un maggiore coordinamento con le politiche del territorio e del paesaggio a tutti i livelli.

In questa direzione è dunque necessario porre maggiore attenzione al carattere e ruolo sovracomunale e strutturale del sistema ambientale e paesaggistico metropolitano nella pianificazione territoriale, secondo un modello basato sulle Infrastrutture verdi e blu, intesa come 'armatura' dell'assetto territoriale, essenziale per costruire la reticolarità ecologica della CmTo, componendolo sia come insieme che a scala intermedia di Zona omogenea, sostenendo le progettualità esistenti ed in corso: il MAB Unesco Collina Po, Corona verde, la Tangenziale verde, Parco agricolo della Dora Riparia, Parco agro naturalistico di Mappano. Queste ultime sono progettualità strutturali e strategiche, necessarie per costruire l'integrazione tra conservazione della natura e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali, e degli spazi aperti facendo sinergia con il sistema del verde urbano, oltre che periurbano, naturale e rurale.

## Verso una legge nazionale di principi del governo del territorio e una riforma organica della legge urbanistica del Piemonte?

CARLO ALBERTO BARBIERI

Vi è un tema più generale che richiede una nuova valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando anche i rapporti (oltre che con lo Stato) tra la Regione Piemonte e la Città metropolitana, il Comune Capoluogo, le Unioni di Comuni, gli altri Comuni ed i rispettivi piani e compiti di governo del territorio.

Come già detto, si tratta di sostenere e praticare l'opzione di un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare ed interrelata *filiere di piani* ma più accorciata, condivisa e caratterizzata da una maggiore efficacia per il territorio, il suo sviluppo e la sua sostenibilità.

Infatti, quanto fin qui considerato e proposto troverebbe un supporto non adeguato nella vigente Legge urbanistica regionale, nella disciplina della pianificazione territoriale metropolitana, nella pianificazione urbanistica (soprattutto) e nelle sue procedure, pur significativamente parzialmente innovate fra il 2007 e il 2013 (soprattutto con la *copianificazione*, con l'introduzione anche del metodo e disciplina della *perequazione urbanistica* e soprattutto di quella territoriale, anche se quest'ultima, insieme agli *accordi territoriali*, risulta ancora realmente da sperimentare).

Tuttavia, va segnalata come possa essere una positiva prospettiva, e di possibile sperimentazione, la predisposizione da parte della Direzione A1600A - Ambiente, energia e territorio della Regione (su mandato della Giunta) della Bozza di Ddl di riforma della legge urbanistica del Piemonte "Disposizioni per il governo sostenibile e la valorizzazione del territorio", presentata un anno fa (il 16 e 17 dicembre 2021).

È possibile esprimere sicuro interesse ed un preliminare e generale apprezzamento per tale proposta (anche se ancora non formalizzata dalla Regione come atto della Giunta) che, come peraltro da tempo sempre rimarcato dall'Inu, consentirebbe di potersi confrontare (finalmente) con un testo di innovativa riforma organica della disciplina piemontese del governo del territorio e della sua attività fondamentale, costituita dalla pianificazione territoriale ed urbanistica.

In particolare alcuni temi (su cui più specificamente ritornare ed approfondire successivamente a questa pubblicazione della consulenza Inu-CmTo) sono rilevanti perché appaiono non marginalmente coerenti con quanto fin qui evidenziato e considerato, proprio nei confronti della pianificazione della Città metropolitana ed del suo profilo e ruolo.

Ci si riferisce:

1. alla novità rappresentata dalla norma che prevede la formazione di veri e propri *Uffici di piano* per gli Ambiti del Piano territoriale regionale (il Ptr è in fase di revisione da parte della Regione) o per le Zone omogenee metropolitane e supportati dalla Regione anche finanziariamente, nella convinzione che essi possano costituire valido strumento per dare sostanza e praticabilità a quella pianificazione di tipo sovralocale/intercomunale d'Ait o Zo,<sup>1</sup> di natura strutturale e che sia supporto alla funzione regolativa ed operativa dell'urbanistica comunale, che il Ddl prevede;
2. al forte significato che il Ddl esplicitamente assegna alla pianificazione d'area vasta caratterizzandola come davvero 'intermedia', con un ruolo attivo degli enti di secondo livello, le Province (da rilanciare) e soprattutto la Città metropolitana, che assumano e svolgano un compito primario di *copianificazione* di un condiviso coordinamento territoriale e sviluppo della perequazione d'ambito o di Zo;
3. all'intenzione di legiferare per una necessaria

1 Nell'ambito della revisione del Ptr gli Ambiti di integrazione territoriale (Ait) sono in corso di modifica da parte della Regione per essere resi coerenti con le Zone omogenee della CmTo così come confermate o modificate dal Ptgm.

riforma del Piano regolatore - Prgc, lo strumento urbanistico generale ereditato dalla Legge 1150/1942 come modificata dalla Legge ponte n. 765 del 1967 che, pur bene disciplinato dalla Lur 56/77 e smi, è rimasto per forma, efficacia giuridica e contenuti, ancora quello definito da Giovanni Astengo 45 anni fa;

4. alla necessaria attenzione da porre nel rendere concretamente praticabile, attuabile e gestibile una pianificazione basata sui nuovi principi, paradigmi e procedure secondo l'innovativo ma complesso modello disegnato dalla proposta di riforma della Lur 56/1977 e smi.

Per quanto riguarda l'importanza del livello nazionale, va attentamente considerata la prospettiva (accelerata dalla esigenza di affiancare l'attuazione e 'messa a terra' del PNRR per il suo auspicato ed indispensabile impatto) che avrebbe potuto concretizzarsi (dopo oltre 20 anni di colpevole inerzia dello Stato, sia del Parlamento che dei Governi, in materia di legislazione concorrente sul Governo del territorio) con l'istituita "Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia" (con Dm 441 del 11.11.2021), presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili - MIMS del Governo Draghi (Commissione che ha però cessato di operare con la caduta del Governo).

Nell'ambito di tale Commissione ministeriale di esperti (fra cui alcuni esponenti dell'Inu, delle Regioni, di Upi ed Anci) è stata predisposta (27 luglio 2022) una bozza di articolato per una Legge di "Principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione".<sup>2</sup> In tale articolato, hanno trovato spazio e meritano attenzione due articoli (artt. 7 e 8) dedicati alla Pianificazione strategica e territoriale delle Città metropolitane.

Va inoltre segnalata positivamente la recentissima iniziativa del Deputato PD On. Roberto Morassut che ha prontamente predisposto e depositato il Ddl "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio"; anche in questo caso sono d'interesse gli articoli 7 ed 8 (non dissimili da quelli della Commissione MIMS)

<sup>2</sup> Sul sito della rivista di diritto urbanistico *Pausania*, sono disponibili l'articolato del Ddl (<https://www.pausania.it/wp-content/uploads/DDL-urbanistica.pdf>) e la Relazione di accompagnamento (<https://www.pausania.it/wp-content/uploads/Relazione-illustrativa-ddl-urbanistica-definitiva.pdf>).

anch'essi dedicati rispettivamente al Psm (ove si supera l'improprio limite triennale assegnato dalla Legge Delrio al Piano strategico metropolitano) ed al Ptgm.<sup>3</sup>

Anche il XXXI Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, recentemente svoltosi a Bologna il 17-19 novembre 2022 (ed a cui ha partecipato

<sup>3</sup> Si riporta un estratto dal Ddl presentato dall'On. Morassut: "Articolo 7 - Piano strategico metropolitano

1. Ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, le città metropolitane elaborano e approvano il piano strategico metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano.

2. Il piano strategico metropolitano ha valore pluriennale ed assume valore triennale relativamente alla dimensione attuativa e programmatoria.

3. Il piano strategico fornisce indirizzi e direttive in merito alle principali funzioni assegnate da leggi statali e regionali alle città metropolitane.

Articolo 8 - Piano territoriale generale metropolitano

1. Ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, la pianificazione territoriale generale costituisce funzione fondamentale delle città metropolitane.

2. La pianificazione territoriale generale, con una dimensione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo, e in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, e comunque, nel rispetto degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del piano strategico metropolitano di cui al precedente articolo 7, concorrendo progressivamente ad attuarne i contenuti. Assume, altresì, gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione delle città metropolitane, compresi i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile (Pums)

3. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1 stabilisce indirizzi, direttive, prescrizioni e vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e, in particolare, disciplina:

a) le infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità di scala metropolitana;

b) le reti, gli impianti e le infrastrutture territoriali relativi ai servizi idrici integrati e agli impianti di produzione e distribuzione energetica;

c) le dotazioni territoriali e i servizi pubblici di area vasta di tipo socioassistenziale, dell'istruzione superiore e della sicurezza del territorio;

d) gli insediamenti a cui la disciplina vigente riconosce rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale;

e) le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane;

f) i servizi ecosistemici e ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza;

g) il territorio rurale, in conformità alle disposizioni della pianificazione sovraordinata.

4. In riferimento ai contenuti di cui al comma 3, le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale, definiscono e rappresentano gli elementi che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per i nuovi insediamenti realizzabili all'esterno del territorio urbanizzato.

5. Le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale e nel rispetto delle eventuali disposizioni normative di fonte regionale, stabiliscono forme, strumenti e modalità per assicurare la perequazione territoriale tra i Comuni compresi nel territorio metropolitano."

la CmTo, risultando eletta dall'Assemblea Inu nel Consiglio direttivo nazionale dell'Istituto), ha rilanciato la necessità di attivare, con decisione e urgenza, il percorso di riforma del governo del territorio e della pianificazione con la indifferibile *Legge nazionale di Principi fondamentali*.

A Bologna l'Inu ha reso nota in generale la sua proposta di piattaforma legislativa, esito del "Cantiere della riforma" attivato dall'Inu,<sup>4</sup> che permetterà nel prosieguo del lavoro e confronto (con i soggetti istituzionali, di categoria, tecnici, giuridici e culturali interessati) di produrre la stesura della proposta sotto forma di articolato di legge. Si riporta l'indice dell'articolato di legge su cui l'Inu sta lavorando:

"Capo I Natura e finalità della legge

Art. 1 Natura delle legge e ambito di applicazione  
Capo II Principi fondamentali e finalità del governo del territorio

Art. 2 Principi

Art. 3 Finalità e diritti

Capo III Soggetto, competenze, livelli e funzioni del governo del territorio

Art. 4 Compiti e funzioni dello Stato

Art. 5 Compiti e funzioni delle Regioni

Art. 6 Compiti e funzioni delle Città metropolitane, delle Province, delle Unioni e dei Comuni

Capo IV La pianificazione

Art. 7 Natura e contenuti essenziali della pianificazione

Art. 8 Rapporti tra pianificazione generale

4 Vedi a questo proposito *Urbanistica Informazioni* n. 305 special issue distribuito a stampa al Congresso e disponibile in formato pdf sul sito di INU Edizioni (<http://www.inuedizioni.com/it/prodotti/rivista/n-305-special-issue-urbanistica-informazioni-settembre-%E2%80%93-ottobre-2022>). I punti qualificanti della proposta dell'Inu sono disponibili anche su <https://www.inucongressorur2022.com/nuova-legge-urbanistica-punti-qualificanti>.

territoriale e urbanistica e pianificazioni settoriali  
Art. 9 Strumenti di pianificazione territoriale  
Art. 10 Strumenti di pianificazione urbanistica  
Art. 11 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici

Art. 12 Dotazioni urbanistiche e territoriali

Art. 13 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni

Art. 14 Fiscalità urbanistica e territoriale

Art. 15 Quadri conoscitivi e processi di valutazione

Art. 16 Accordi urbanistici pubblico/privato

Art. 17 Interventi urbanistici ed edilizi, titoli abilitativi, oneri ed extra oneri

Art. 18 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi".

Dopo il XXXI Congresso, constatando con forte preoccupazione che il Governo del territorio come complessa ed ineludibile materia concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) non sia ancora adesso (al di là di alcune iniziative legislative non concluse) al centro dell'agenda parlamentare (e del Governo) ormai da troppe legislature, l'Inu, la Siu, Assurb, il Censu, Urban@it, Urbing e l'Aidu hanno inviato in data 29 novembre 2022 una lettera alla presidenza delle due Commissioni parlamentari, l'VIII della Camera e l'8° del Senato, affinché all'inizio di questa nuova legislatura siano sede operativa di confronto con l'Inu e i firmatari, i rappresentanti dei gruppi parlamentari, della Conferenza delle Regioni, dell'Anci e dell'Upi e dei diversi *stakeholder* interessati, per una concreta iniziativa legislativa di Principi fondamentali del Governo del territorio e la pianificazione.

Il nuovo Consiglio direttivo nazionale, esito delle elezioni del novembre 2022, avrà il compito di implementare e concludere tale impegno.

**INU** | **XXXI**  
**CONGRESSO**  
**NAZIONALE**

**18 NOVEMBRE 2022**

**BOLOGNA**

La riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio

Visita il sito web del Congresso:  
[www.inucongressorur2022.com](http://www.inucongressorur2022.com)

## Riferimenti

### Bibliografia

- Assennato F. I., Braca G., Calzolari C., Capriolo A., di Leginio M. et al. (2018), *Mappatura e valutazione dell'impatto del consumo di suolo sui servizi ecosistemici: proposte metodologiche per il Rapporto sul consumo di suolo*, Rapporti ISPRA.
- Barbieri C. A. (2014), "Città metropolitana: una sfida ad innovare la pianificazione del territorio da interpretare", *Urbanistica Informazioni*, no. 256, p. 104-105.
- Barbieri C. A. (2015), "Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione", *Il Piemonte delle Autonomie*, no. 2, p. 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, p. 76-85.
- Barbieri C. A., Gabellini P. (2022), "Gli strumenti di pianificazione urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, no. 305 si, p. 55-57.
- Barbieri C. A., Giaimo C., (2015a), "Valle di Susa e città metropolitana", in F. Corrado (a cura di), *Popolazioni e cultura: le Alpi di oggi*, Franco Angeli, Milano, p. 97-104.
- Barbieri C. A., Giaimo C., (2015b), "Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia", *Urbanistica*, no. 153, p. 90-97.
- Caruso N., Pede E., Saccomani S. (2018), "La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana", *Contesti*, no. 1, p. 110-123.
- Corrado F., Durbiano E. (2018), "Alla ricerca di un (ri)equilibrio tra montagna e città", *Politiche Piemonte, Rivista online*, no. 52, IRES Piemonte, Torino.
- Corrado F., Lazzarini L., Pantaloni G. G., Giaimo C. (2019), "Verso un paradigma qualitativo per affrontare consumo di suolo e vocazioni funzionali nella Città metropolitana di Torino", in M. Talia (a cura di), *La Città Contemporanea. Un Gigante dai Piedi di Argilla*, Atti del Convegno internazionale, Urbanpromo XVI Edizione Progetti per il Paese, Torino, 15 novembre 2019, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 1-9.
- Corrado F., Pastorelli F. (a cura di) (2015), *Il Laboratorio Alpino/The Alpine Lab*, Il Graffio editrice, Borgone Susa.
- Crescimanno A., Ferlino F., Rota F. S. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES Piemonte, Torino.
- Dematteis G. (2018), "La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino", *Revue de géographie alpine*, no. 106-2. <https://doi.org/10.4000/rga.4318>.
- Dudley N. (ed.) (2008), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland [<https://portals.iucn.org/library/node/30018>].
- European Union (2021), *The Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Gambino R., Peano A. (eds.) (2015), *Nature Policies and Landscape Policies. Towards an Alliance*, Springer, Dordrecht.
- Giaimo C. (2014), "Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?", *Urbanistica Informazioni*, no. 257, p. 936-940.
- LABEX (2015), *La relation ville-montagne: un éco-système équitable?*, sintesi del convegno tenutosi il 11/06/2015 a Chambéry [<http://www.labexitem.fr/projet/la-relation-ville-montagne-un-eco-systeme-equitable>].
- METREX (ed.) (2006), *Urban-rural relationships in metropolitan areas of influence*, Ministry of Economic, Transport, Innovation, City of Hamburg.
- Pantaloni G. G. (2019), "Interscambio città-montagna. I servizi ecosistemici a supporto di nuove strategie territoriali nella Città metropolitana di Torino", *Urbanistica Informazioni online* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Interscambio-citta-montagna-l-servizi-ecosistemici-a-supporto-di.html>].
- Saccomani S. (2015), "Torino: una Città metropolitana di 315 Comuni", *Urbanistica*, no. 155, p. 97-105.
- Saccomani S., Barbieri C. A., Fiora G., Giaimo C., Rolando A. et al. (2017), "La Città Metropolitana di Torino", *Urbanistica Dossier*, no. 12, p. 63-78.
- UNESCO (2011), *Draft recommendation on the conservation of the Historic urban landscape*, Paris, 10 November 2011.
- Voghera A., Destudio M. (2019), "Il Piano delle Compensazioni ambientali del fiume Stura di Lanzo. Sperimentazioni metodologiche", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 126, p. 117-139.

Voghera A., Giudice B. (2020), "Defining a social-ecological performance to prioritize compensatory actions for environmental regeneration. The experimentation of the environmental compensation plan", *Sustainable Cities and Society*, p. 1-15.

Voghera A., Giudice B. (2021), "Green Infrastructure and Landscape Planning in a Sustainable and Resilient Perspective", in A. Arcidiacono, S. Ronchi (eds.), *Ecosystem Services and Green Infrastructure. Perspectives from Spatial Planning in Italy*, Springer Nature Switzerland AG, p. 213-224.

Voghera A. (2020), "The River Agreement in Italy. Resilient planning for the co-evolution of communities and landscapes", *Land use policy*, vol. 91, 104377.

### **Sitografia**

Città metropolitana di Torino, Ptgm-Progetto preliminare [<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/>].

Città metropolitana di Torino (2022), Ptgm-Progetto preliminare, Tav. PP1 "Sistema insediativo: polarità e gerarchia urbana", scala originale 1:100.000 [[http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B\\_TAV\\_PP1\\_RES.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B_TAV_PP1_RES.pdf)].

Città metropolitana di Torino (2022), Ptgm-Progetto preliminare, Tav. PP3 "Schema strutturale delle infrastrutture per la mobilità", scala originale 1:100.000 [[http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B\\_TAV\\_PP3\\_Schema\\_infrastrutture.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B_TAV_PP3_Schema_infrastrutture.pdf)].

Città metropolitana di Torino (2022), Ptgm-Progetto preliminare, Tav. PP4 "Progetti di viabilità", scala originale 1:100.000 [[http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B\\_TAV\\_PP4\\_Prog\\_viab.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ptgm/ProgPrel/pdf/B_TAV_PP4_Prog_viab.pdf)].

Progetto Life + sam4cp [<http://www.sam4cp.eu>].

SimulSoil - UserGuide [<http://www.sam4cp.eu/simulsoil/>].



# DOSSIER

# urbanistica online

Febbraio 2023

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma  
n. 3563/1995  
Iscr. Cciaa di Roma  
n. 814190

Codirettori:  
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria  
generale:  
MONICA BELLI  
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni:  
F. SBETTI (presidente),  
G. CRISTOFORETTI (consigliere),  
D. DI LUDOVICO (consigliere),  
D. PASSARELLI (consigliere),  
L. POGLIANI (consigliera),  
S. VECCHIETTI (consigliera)

Redazione, amministrazione e  
pubblicità:  
INU Edizioni srl - Roma  
tel. 06/68134341, 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e Consiglio  
direttivo nazionale INU:

ALBERTI FRANCESCO,  
ARCIDIACONO ANDREA,  
BARBIERI CARLO ALBERTO,  
BIANCHI VITTORIO EMANUELE,  
BRUNI ALESSANDRO, CENTANNI  
CLAUDIO, CERRONI FERONI  
CAMILLA, COLAROSSO PAOLO,  
ENGEL MARCO, FABBRO SANDRO,  
FIORA GIANFRANCO, FREGOLENT  
LAURA, GALUZZI PAOLO, GIAMO  
CAROLINA, GIANNINO CARMEN,  
LICHERI FRANCESCO MARIA,  
LOMBARDINI GIAMPIERO,  
MASCARUCCI ROBERTO,  
MOCCIA FRANCESCO DOMENICO,  
PASSARELLI DOMENICO,  
POGLIANI LAURA, RAVAGNAN  
CHIARA, ROTONDO FRANCESCO,  
SCORZA FRANCESCO, SEPE  
MARICHELA, SGOBBO  
ALESSANDRO, STRAMANDINOLI  
MICHELE, TALIA MICHELE,  
TODARO VINCENZO, TROMBINO  
GIUSEPPE, VECCHIETTI SANDRA,  
VIGANÒ ANNA

Progetto grafico:  
ILARIA GIATTI

Composizione:  
VALERIA VITULANO

**DOSSIER**

**urbanistica**  
**online**