POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Il governo dell’uso del suolo nella Città metropolitana di Torino

Original
Il governo dell’uso del suolo nella Città metropolitana di Torino / Giaimo, Carolina. - In: SENTIERI URBANI. - ISSN 2036-3109. - STAMPA. - 20(2016), pp. 72-74.

Availability:
This version is available at: 11583/2673522 since: 2017-05-29T23:00:27Z

Publisher:
BI Quattro Editrice

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)

27 April 2024

Issn: 2036-3109

Sentieri Urbani

LA RIVISTA DELLA SEZIONE TRENTINO
DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

20

In questo numero:

La città **resiliente**

Poste Italiane Spa - Spedizione in Abbonamento Postale 70% NE/TN - anno VIII - numero 20 - agosto 2016 - € 10,00

Sentieri Urbani

LA RIVISTA DELLA SEZIONE TRENTINO
DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

20

Sentieri Urbani
rivista quadrimestrale della Sezione Trentino
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

rivista scientifica riconosciuta dall'Anvur, l'Agenzia per la
Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca

anno VIII - numero 20 - agosto 2016

registrazione presso il Tribunale di Trento
n. 1376 del 10.12.2008 - Issn 2036-3109

numero monografico
"La città resiliente"
a cura di Carlo Gasparrini e Michelangelo Savino

comitato scientifico
Andrea Brighenti, Federica Corrado, Giuseppe de Luca, Corrado Diamantini, Viviana Ferrario, Carlo Gasparrini, Raffaele Mauro, Ezio Micelli, Pierluigi Morello, Camilla Perrone, Paolo Pileri, Michelangelo Savino, Francesco Sbetti, Maurizio Tira, Andrea Torricelli, Silvia Viviani, Angioletta Voghera
comitato@sentieri-urbani.eu

direttore
Alessandro Franceschini
direttore@sentieri-urbani.eu

redazione
Elisa Coletti, Vincenzo Cribari, Pietro Degiampietro, Mario Gasperi, Davide Geneletti, Margherita Meneghetti, Francesco Palazzo, Daria Pizzini, Maurizio Tomazzoni, Giovanna Ulrici, Bruno Zanon
redazione@sentieri-urbani.eu

fotografia e sito web
Luca Chistè - web@sentieri-urbani.eu

hanno collaborato a questo numero
Massimo Angrilli, Nina Artioli, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Chiara Certomà, Silvia Cioli, Sergio De Cola, Emanuela De Marco, Luca D'Eusebio Vincenzo Donato, Marco Frey, Patrizia Gabellini, Carolina Giaimo, Carlo Gasparrini, Alessandra Glorialanza, Luca Imberti, Rocco Lafratta, Elena Marchigiani, Daniel Modigliani, Giuseppe Orlando, Irene Poli, Chiara Ravagnan, Giulio Ruggirello, Eliana Saracino, Michelangelo Savino, Gaia Sgaramella, Anna Terracciano, Carmelo Torre, Luca Trepiedi, Silvia Viviani, Massimo Zupi

progetto grafico
Progetto & Immagine s.r.l. - Trento

concessionaria di pubblicità
Publimedia snc
via Filippo Serafini, 10 - 38122 Trento - Tel. 0461.238913

© Tutti i Diritti sono riservati

prezzo di copertina e abbonamenti
Una copia € 10 - Abbonamento a 3 numeri € 25
Per abbonarsi a Sentieri Urbani:
diffusione@sentieri-urbani.eu

I testi e le proposte di pubblicazione che pervengono alla redazione sono presi in considerazione se coerenti con la struttura dei numeri e sono sottoposti al giudizio di lettori indipendenti.

contatti
www.sentieri-urbani.eu - Tel. 328.0198754

editore
Bi Quattro Editrice - via Filippo Serafini, 10 - 38122 Trento

Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Trentino - Via Oss Mazzurana, 54 - 38122 Trento

06 **Editoriale** di Alessandro Franceschini

08 **Un'intervista a Karl-Ludwig Schibel** a cura di Alessandro Franceschini

12 **Un'urbanistica del paesaggio per città resilienti** di Carlo Gasparrini

15 **Prospettive di resilienza** di Michelangelo Savino

20 **PRIMA PARTE: VERSO UNA MAPPA DELLE CITTÀ E DEI TERRITORI RESILIENTI**

21 **1.1. Questione ambientale e strategie adattive nelle grandi città**

22 **Il progetto BlueAp e il Piano di adattamento climatico di Bologna: un caso "ordinario"** di Patrizia Gabellini

25 **Messina. Prove pratiche di resilienza, non solo urbana** di Sergio De Cola

27 **Milano. Il programma "100 Resilient Cities" e "Milano città resiliente"** di Luca Imberti

29 **La prospettiva operativa della resilienza urbana, il caso di Roma** di Giovanni Caudo

33 **Per una Trieste antifragile: riflessioni sul nuovo Piano regolatore** di Elena Marchigiani

37 **1.2 Esperienze di resilienza nella progettazione e gestione dei beni comuni**

38 **Pianificazione partecipata per la gestione integrata dei bacini fluviali o sottobacini in ambito urbano** di Rocco Lafratta

41 **Dispositivi ecologici per la resilienza urbana** di Massimo Angrilli

44 **Zappata Romana e Hortus Urbis tra spazio pubblico e città collaborativa** di Silvia Cioli e Luca D'Eusebio

47 **Roma. Percorsi di innovazione nella gestione dei beni comuni** di Irene Poli e Chiara Ravagnan

49 **La mobilità sostenibile è un binario morto? L'esperienza del trenino dell'Avisio, in Trentino** di Giulio Ruggirello

51 **L'esperienza di "mobilità alternativa" della città di Perugia** di Luca Trepiedi

54 **Guarda-Mi. Convertire un'infrastruttura in spazio pubblico** di Nina Artioli, Alessandra Glorialanza e Eliana Saracino

56 **Sustainable water management. Nuovi cicli di vita nella Piana del fiume Sarno** di Anna Terracciano e Emanuela De Marco

59 **Storicamente resiliente. La manifattura tabacchi di Rovereto** di Elisa Coletti e Daria Pizzini

62 **Corviale. Per la rigenerazione fisica e sociale di una periferia pubblica** di Daniel Modigliani

65 **1.3. Soggetti e reti di soggetti economici e sociali per il riciclo urbano e forme di governance innovative**

66 **City-Hound: la città in rete** di Nina Artioli, Alessandra Glorialanza, Eliana Saracino

68 **L'Urban Lab Creacosenza: dalla smart city alla città resiliente** di Massimo Zupi

70 **Protocollo d'intesa MITO-LAB Bari. Comune di Monopoli** di Carmelo Torre e Giuseppe Orlando

72 **Il governo dell'uso del suolo nella città metropolitana di Torino** di Carolina Giaimo

75 **Nascita e sviluppo di un'infrastruttura verde nell'area metropolitana torinese. Vent'anni di piani, progetti e governance** di Claudia Cassatella

78 **La gestione dell'area vasta in Trentino: la Comunità di Valle** di Piero Degiampietro

81 **SECONDA PARTE: LA RESILIENZA UN TEMA MULTIDISCIPLINARE**

82 **Governance fluida, pianificazione informale e nuove forme di resilienza urbana** di Marco Frey e Chiara Certomà

85 **Resilienza delle città e strategie europee e nazionali** di Vincenzo Donato

88 **Città sostenibile e rigenerazione urbana** di Silvia Viviani

90 **La recensione** a cura di Gaia Sgaramella

92 **La biblioteca dell'Urbanista** A cura di Daria Pizzini

Il governo dell'uso del suolo nella **Città metropolitana di Torino**

di Carolina Giaimo*

In tema di suolo come bene comune e di politiche di governo e pianificazione sostenibile del territorio, la Città metropolitana di Torino istituita a gennaio 2015 (di cui va richiamata la complessità dell'impianto territoriale ove, su un totale di 6.827 kmq, il 47% è totalmente o parzialmente montano e dove rispetto ai 315 Comuni complessivi, 253 hanno una popolazione pari o inferire a 5000 abitanti), dispone di uno strumento di pianificazione territoriale, frutto dell'azione di governo condotta dalla ex Provincia di Torino negli anni precedenti: si tratta del secondo Piano territoriale di coordinamento (Ptc2) entrato in vigore ad agosto 2011, che ha tra gli obiettivi cardine il contenimento del consumo di suolo.

Interessante dell'impianto del Ptc2 è il fatto che la modalità che esso individua per perseguire con efficacia l'obiettivo di tutela delle parti del territorio non ancora urbanizzate e/o di maggiore pregio agronomico, sia proprio l'attività di pianificazione urbanistica comunale, attraverso i tavoli di copianificazione previsti dall'istituto della Conferenza di copianificazione e valutazione istituita sperimentalmente dalla Lr 1/2007 (successivamente disciplinata definitivamente dalla Lr 3/2013) quale innovativa revisione del processo di formazione e approvazione del Prg ex Lr 56/1977 e smi.

Per giungere a tale risultato, nel corso del processo di formazione del Ptc2, si sono definite delle regole che sono state condivise con i diversi attori della copianificazione, sia istituzionali (Regione Piemonte, Comuni, Comunità Montane e Collinari) che rappresentativi delle diverse istanze sociali (organizzazioni economiche e professionali, associazioni ambientaliste, sindacati, ecc.).

Innovativa è inoltre la metodologia utilizzata per definire i criteri di contenimento del consumo di suolo, che si distingue dai principali esempi nazionali ed europei prevalentemente basati su parametri quantitativi quali, ad esempio, il valore percentuale massimo di espansione consentita rispetto ad un valore iniziale stabilito, spesso in funzione dell'edificabilità di piano (meccanismo che di fatto favorisce i Comuni meno virtuosi). Il Ptc2 dell'allora Provincia di Torino abbandona i metodi quantitativi, che non lasciano spazio alle valutazioni nel merito delle singole realtà e situazioni territoriali, e sceglie un metodo qualitativo e di condivisine fondato sul riconoscimento di morfologie insediative alla scala comunale, per indirizzare gli interventi in certe aree ed escludenderli in altre. Si parte da una mappatura del territorio provinciale articolata attorno a tre grandi macrocategorie morfologico-insediative:

- le aree dense, costituite dalle porzioni di territorio urbanizzato, anche poste in prossimità del centri storici (o dei nuclei storici), aventi un impianto urbanistico significativo, caratterizzate

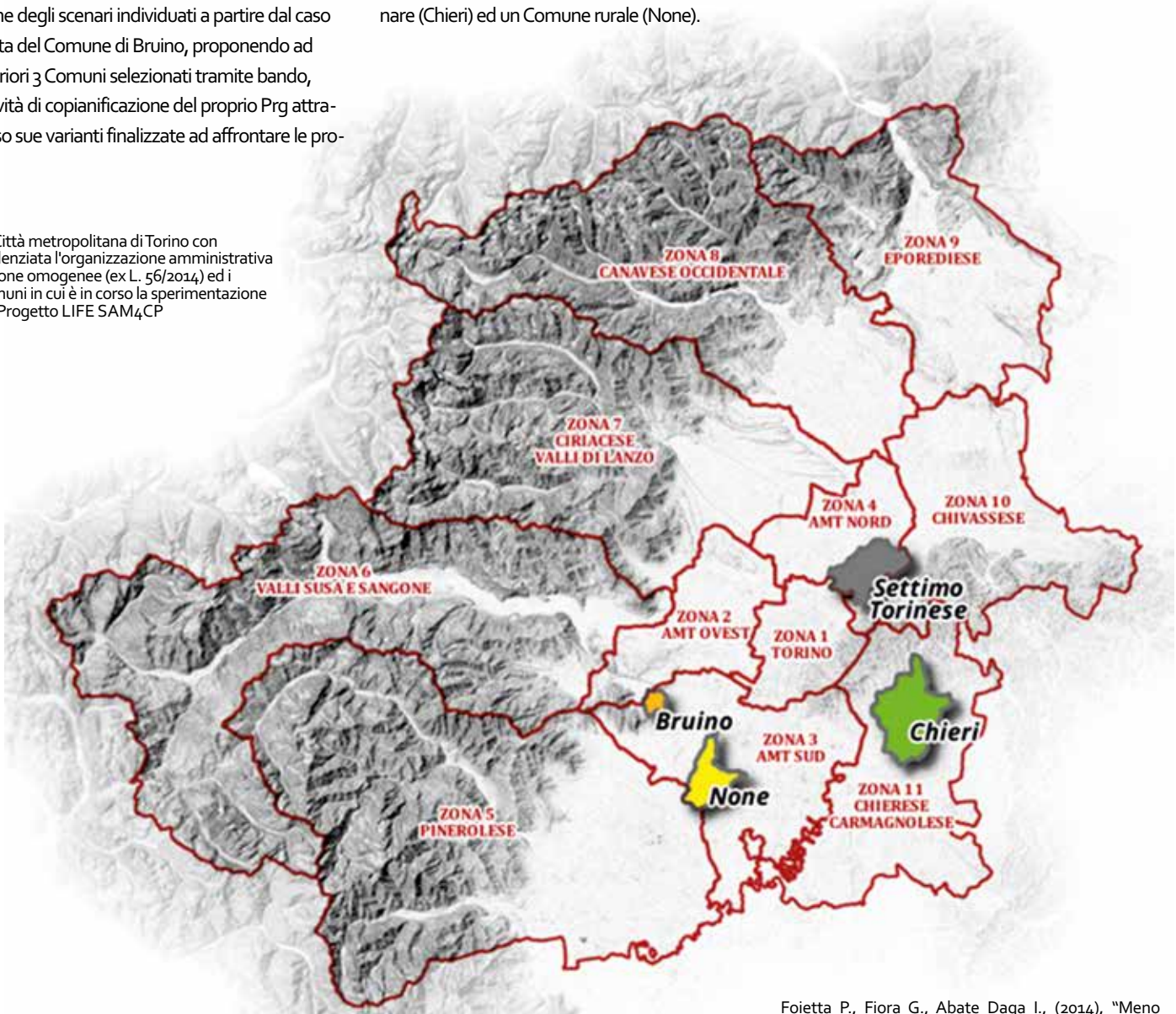
* **Carolina Giaimo**, Politecnico di Torino

dalla presenza di un tessuto edilizio consolidato e dalle funzioni di servizio qualificato per la collettività.
- le aree di transizione, costituite da porzioni di territorio poste ai margini degli ambiti urbanizzati, caratterizzate dalla limitata estensione e dalla possibile presenza delle infrastrutture primarie.
- le aree libere, costituite da porzioni di territorio esterne al tessuto urbano consolidato o ai nuclei edificati, caratterizzate dalla prevalente funzione agricola e forestale anche in presenza di insediamenti minori o sparsi, quali elementi identitari e distintivi del paesaggio che si intende preservare. Su tali aree è stato posto il vincolo di inedificabilità.
Poiché queste ultime aree rappresentano, insieme alle aree già vincolate dalla normativa nazionale e regionale vigente, più del 90% della superficie metropolitana, di fatto il Ptc2 ha definito una delle maggiori estensioni di tutela del suolo in Europa.

I Comuni che intendono avviare una variante strutturale generale del proprio Prg o un nuovo piano, in occasione della prima Conferenza di copianificazione sono chiamati a definire, preliminarmente alle scelte di piano, le parti di territorio che ricadono nelle tre macrocategorie sopra descritte.
In proposito, va evidenziato un ulteriore aspetto importante del procedimento di definizione delle aree dense, di transizione e libere, che sottolinea come il Ptc2 interpreti l'attuazione dei princìpi costituzionali di sussidiarietà, concertazione e leale collaborazione tra gli Enti coinvolti nei processi di pianificazione. Infatti per supportare le amministrazioni comunali in tale attività, l'odierna Città metropolitana mette a disposizione dei Comuni un modello spaziale (frutto di un'elaborazione Gis) descritto nelle "Linee guida per la perimetrazione delle aree dense, di transizione, libere, di cui all'art. 16 delle Norme di attuazione" a partire dal quale "avviare" la discussione con i Comuni: in sede di copianificazione è pertanto possibile produrre degli scenari di mappatura che si discostino, motivatamente, da quelli proposti dal modello del Ptc2.
Nel quadro complesso dei contenuti e della struttura del Ptc2, la limitazione del consumo di suolo rappresenta dunque un punto di forza a sostegno di politiche attente al rapporto fra insediamenti urbani e modificazioni ambientali. Ciò è dimostrato anche da alcune evidenze che derivano dalla proiezione quantitativa dei disposti normativi per la limitazione del consumo di suolo (che utilizza i dati dell'elaborazione del modello Gis proposto nelle Linee guida). In particolare, se si escludono le aree dense (sulle quali sono ammessi quasi esclusivamente interventi sul tessuto esistente) e le aree libere (inedificabili), il territorio potenzialmente edificabile, ovvero quello rappresentato dalla aree di transizione, e quindi il potenziale consumo di suolo, interessa non più del 4% del territorio neo-metropolitano, pari a 27.000 ettari, a cui si devono però sottrarre le superfici già impermeabilizzate all'interno delle aree di transizione, oltre che i residui di piano, cioè le aree già edificabili ai sensi dei Prg vigenti ma non ancora attuate. Tenendo conto di tale conteggio, si determina una quantità potenziale di suolo edificabile del territorio metropolitano di circa 15.000 ettari, pari al 2% della superficie totale.
Tenendo conto dell'importanza che la tutela ed il buon uso del suolo rappresentano nell'agenda delle amministrazioni pubbliche, si può ritenere che l'approvazione del Ptc2 abbia conseguito un risultato importante: disciplinando il potenziale consumo di suolo entro una limitata quota di territorio (2%) ed escludendo la restante parte dai nuovi processi urbanizzativi.

L'importanza del suolo e la necessità di evitarne il consumo, lo spreco ed il degrado, sono principi riconosciuti dal Ptc2 coerenti con la strategia europea al 2020 per la conservazione della biodiversità da cui emerge chiara l'importanza di contenere il più possibile il consumo di suolo che, com'è noto, costituisce una delle principali cause di degrado di habitat naturali e conseguente perdita di funzioni ecosistemiche. L'ex Provincia di Torino ha operato coerentemente anche attraverso l'adesione ad iniziative alla scala europea come il Programma LIFE +.
I temi al centro del Progetto *Soil Administration Model 4 Comunity Profit (SAM4CP)*, finanziato attraverso il programma LIFE+ 2013 dell'Unione Europea, sono il suolo come valore e bene comune misurabile, il forte contenimento del suo consumo ed il buon uso di esso mediante la pianificazione e gestione urbanistica e la valutazione degli impatti antropici. Il Progetto è coordinato dalla Città metropolitana di Torino con il Dipartimento Interateneo di Scienze Progetto e Politiche del Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino (DIST), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e il Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA). Il Progetto *Life SAM4CP* produrrà, entro giugno 2018, nuovi strumenti per una migliore pianificazione, gestione ed uso del suolo, tra cui la mappatura e la valutazione dei servizi ecosistemici resi dal suolo, come benefici tangibili e non tangibili per l'uomo e permetterà di sperimentare con alcuni Comuni pilota della Città metropolitana di Torino una copianificazione urbanistica e territoriale che mira a regolare gli usi del suolo comunale in modo sostenibile e utile a garantire alla collettività un "risparmio complessivo" delle risorse naturali e delle finanze pubbliche.
Sulla base di tali presupposti, il progetto LIFE SAM4CP evidenzia il modo in cui gli strumenti e le tecniche di mappatura dei servizi ecosistemici possono essere utilizzati in maniera efficace nei processi decisionali inerenti la programmazione e pianificazione della città e del territorio.
La tesi che si sostiene è che l'analisi dei servizi ecosistemici aiuta ad entrare nel merito delle singole opzioni pianificatorie e dunque a decidere in maniera più consapevole e condivisa, pianificando gli usi del suolo secondo un modello di *governance* multilivello che utilizza il metodo della copianificazione. Si tratta di operare in favore di una maggiore e condivisa conoscenza della qualità, anziché della quantità, del suolo su cui avvengono i processi di modificazione d'uso: conoscere le qualità dei suoli, in senso ecosistemico, consente di programmare adeguatamente politiche, piani e azioni necessarie per determinare dove e come limitare, mitigare e compensare il consumo di suolo e dare corso a tattiche e strategie di rigenerazione urbana.
SAM4CP si concentra sull'analisi dell'influenza, sulle risorse ambientali, delle dinamiche di trasformazione dell'uso del suolo, al fine di migliorare la capacità delle amministrazioni locali di tenere conto degli effetti delle scelte di pianificazione, di avere un quadro degli effetti ambientali del consumo di suolo e di aumentare la consapevolezza dei vantaggi associati alla tutela e rigenerazione del suolo e delle sue funzioni, per amministratori pubblici, professionisti e cittadini.
Quello proposto dal progetto SAM4CP è un approccio innovativo alla pianificazione urbana in grado di rappresentare una valida risposta alla sempre più vasta e diffusa impermeabilizzazione del suolo, causa principale della perdita di biodiversità, dei servizi ecosistemici e della distruzione dei paesaggi rurali e naturali. L'impermeabiliz-

zazione deve essere, per tali ragioni, intesa come un costo ambientale e per il governo del territorio, risultato di una diffusione indiscriminata delle tipologie artificiali di uso del suolo che porta al degrado delle funzioni ecosistemiche e all'alterazione dell'equilibrio ecologico.
Attualmente la sperimentazione in corso mira ad applicare e dimostrare la fattibilità di un campione degli scenari individuati a partire dal caso pilota del Comune di Bruino, proponendo ad ulteriori 3 Comuni selezionati tramite bando, attività di copianificazione del proprio Prg attraverso sue varianti finalizzate ad affrontare le problematiche poste dal consumo di suolo e del modo di rimediarci tramite scelte urbanistiche specifiche. I 3 Comuni sono stati selezionati anche con l'obbiettivo di costruire una casistica di analisi e valutazioni su altrettante 3 tipologie di caratteristiche morfologico-insediative, corrispondenti a quelle di un Comune fortemente urbanizzato ed infrastrutturato (Settimo T.se), un Comune collinare (Chieri) ed un Comune rurale (None).



La Città metropolitana di Torino con evidenziata l'organizzazione amministrativa in Zone omogenee (ex L. 56/2014) ed i Comuni in cui è in corso la sperimentazione del Progetto LIFE SAM4CP

Bibliografia
Abate Daga I., Ballocca A., Foietta P., (2010), "Il consumo di suolo in Provincia di Torino, *Urbanistica*, no. 141.
Barbieri C.A. e Giaimo C. (2015), "Servizi ecosistemici, governo e pianificazione sostenibile del territorio. Il Progetto LIFE SAM4CP", in Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Ronchi S., Salata S., *Nuove sfide per il suolo. Rapporto CRCS 2016*, pp. 139-141.
Fiora G., Pagliero B., Mortari I., Boggio Merlo P., Turchetto N., Viotto L., (2014), "Riduzione del consumo di suolo: varianti parziali ai PRG e assistenza tecnico amministrativa agli enti locali", *Urbanistica Informazioni*, n. 257, pp. 46-51.
Foietta P., Fiora G., Abate Daga I., (2014), "Meno consumo di suolo con una buona pianificazione di area vasta", *Urbanistica Informazioni*, n. 255, pp. 34-35.
Giaimo C., Regis D., Salata S. (2016), "Ecosystem services and urban planning. Tools, methods and experiences for an integrated and sustainable territorial government", *NewDIST – Special Issue, SBE16 "Towords Post-Carbon Cities".*
http://www.provincia.torino.gov.it/speciali/2014/maneggiare/
http://www.provincia.torino.gov.it/speciali/2012/consumo_suolo/
http://www.provincia.torino.gov.it/speciali/2012/consumo_territorio/
http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian_territoriale/piano_terr_coord/variante_ptc2