

## **XXVI CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI**

### **LE ZONE OMOGENEE COME NUOVO ASSETTO TERRITORIALE PER LA GOVERNANCE METROPOLITANA. IL CASO DI TORINO**

LELLA<sup>1</sup>

#### **SOMMARIO**

In vista delle novità introdotte con la Legge Delrio L.56/2014, le Città Metropolitane, come ente intermedio, rappresentano il livello di coordinamento: la loro finalità è quella di delineare le strategie per indirizzare i piani intercomunali e comunali all'organizzazione e localizzazione delle trasformazioni previste, coerentemente con quanto definito alla scala regionale. Uno degli strumenti di cui dovranno dotarsi, secondo quanto previsto dalla L.56/2014, è il Piano Strategico Metropolitano. Nel paper viene focalizzata l'attenzione sulla Città Metropolitana di Torino, caratterizzata da un forte grado di eterogeneità dei territori, difficilmente gestibili e governabile attraverso misure "standardizzate". Viene dunque sperimentata una possibile soluzione di assetto territoriale, sulla base di una partizione in otto Zone Omogenee. Queste sono il risultato di una serie di indagini, volte ad incrociare i fattori abilitanti, le specializzazioni, le esperienze passate di pianificazione di area vasta e di collaborazione intercomunale, con l'obiettivo di delineare un quadro di indirizzi, del tutto sperimentale, che sia dinamico e flessibile, ma soprattutto coerente con le esperienze passate, con le esigenze attuali e con le potenzialità per il futuro. La sfida della Città Metropolitana, secondo quanto suggerito, è quella di attivare misure di *governance* per costruire la visione strategica di sviluppo, all'interno di una programmazione e pianificazione a scala vasta, che sappiano integrare i valori e i punti di forza di ciascun ambito con le opportunità dell'intero territorio, in un'ottica di medio-lungo periodo.

---

<sup>1</sup> Lella Ludovica; residente in via Mazzini 28, 10123, Torino; e-mail: ludovicalella@hotmail.com.

## 1. Introduzione

La modifica del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n.3 del 2001), insieme alle proposte e ai processi di riforma avviati negli ultimi dieci anni (a partire dalla Legge n. 142 del 1990 “Ordinamento delle autonomie locali”), mirano a voler essere una possibile risposta alla riorganizzazione delle istituzioni per un migliore governo del territorio. Si tratta di un processo, che parte da una logica di riordino delle autonomie territoriali, ma prende la direzione di una vera e propria riforma.

Il nodo principale da sciogliere è proprio l'intera impostazione dell'urbanistica italiana, figlia della Legge Nazionale n.1150 del 1942, un sistema di oltre settanta anni fa, conformativo della proprietà, di tipo gerarchico-verticale, rigido, in cui durante le fasi di redazione, adozione e approvazione del piano, non c'è alcun tipo di cooperazione tra i soggetti competenti.

E' evidente la necessità di accompagnare al processo di riordino delle istituzioni, una riorganizzazione tecnica degli strumenti di pianificazione e degli organi competenti.

E' questa la direzione verso la quale il governo attuale sta indirizzando le politiche di sviluppo.

La legge Delrio, L.56/2014, nel definire le funzioni fondamentali per le nuove Città Metropolitane, obbliga la redazione di nuovi strumenti di pianificazione, lasciando un certo grado di libertà agli Statuti di regolare i processi, le modalità e l'organizzazione dell'Ente. Il successo della riforma dipenderà da come la pianificazione del territorio vasto e locale risponderà a questo cambiamento: un nuovo modello delle autonomie ripartito in tre livelli, di cui due elettivi di primo grado, rappresentati direttamente dalla comunità, Regioni e Comuni, e un terzo livello per l'area vasta, intermedio, di secondo grado, per la *governance* metropolitana. A questa scala si collocano le Città Metropolitane, Ente di coordinamento per la gestione e localizzazione delle trasformazioni intercomunali e comunali, coerentemente a quanto definito a livello regionale.

Tenendo presente il quadro legislativo nazionale, nel paper viene analizzata nello specifico la Città Metropolitana di Torino. Si tratta di un caso piuttosto particolare data la grande disomogeneità dei territori e il numero di comuni presenti (315 in totale, il più alto tra tutte le Province italiane). Ciononostante è proprio l'eterogeneità il vero valore aggiunto di questo territorio: le specificità di ogni singola realtà costituiscono i punti di forza e le opportunità per lo sviluppo metropolitano. Per questi motivi ogni ambito andrebbe governato e gestito tenendo presente le singole vocazioni, superando un modello di pianificazione “standard”, attuando misure specifiche e allo stesso tempo integrate, che valorizzino la diversità dei territori secondo un disegno unitario e coerente. Il piano strategico dovrà quindi rappresentare la sintesi inclusiva di obiettivi e strategie derivanti dalle esigenze locali in funzione dello sviluppo metropolitano.

Dal 1° gennaio 2015, la Città Metropolitana di Torino si è dotata di un proprio Statuto.

La sfida che il nuovo Ente ha iniziato ad affrontare è quella di trovare e sperimentare le giuste misure di *governance* per lo sviluppo territoriale secondo una visione di medio-lungo periodo, attraverso un quadro di indirizzi esplicitato nel Piano Strategico Metropolitano, strumento triennale, revisionabile annualmente (L.56/2014). Fondamentale sarà seguire un iter procedurale dinamico e flessibile, continuamente monitorato attraverso diverse fasi di valutazione (ex ante, in itinere, ex post).

In risposta alle esigenze locali e alle prospettive future l'Ente ha adottato ad aprile 2015 una partizione in undici Zone Omogenee. Nonostante questa scelta a livello istituzionale, nell'articolo viene presentata una suddivisione differente, in otto Zone. La proposta, così come suggerita, deriva da uno studio preliminare sulle caratteristiche morfologiche e funzionali degli ambiti; dai caratteri strutturali del territorio (sistema insediativo, produttivo, infrastrutturale e ambientale), dalle specificità, dalle dinamiche socio-economiche e dalle relazioni intercomunali, si è arrivati a definire una nuova geometria, ritenuta la più coerente rispetto alle esperienze passate, alle esigenze attuali e in vista delle possibili opportunità future.

## **2. Inquadramento territoriale della Città Metropolitana di Torino**

La Città Metropolitana di Torino si estende su una superficie di 6.830 Km<sup>2</sup>, rappresentando più di un quarto del territorio piemontese e ben il 2,6% di quello nazionale. La popolazione complessiva si attesta intorno ai 2.291.737 abitanti (dati Istat 2015), insediata in 315 comuni totali e con una distribuzione piuttosto disomogenea (densità abitativa 335,7 ab/km<sup>2</sup>). Il territorio si struttura su tre diversi livelli morfologici: la montagna nella parte sud-occidentale e settentrionale; la collina direttamente a ridosso delle montagne e nella fascia sud-orientale; la pianura prevalentemente nella zona interna, interclusa tra le colline. La parte montuosa rappresenta la superficie più estesa di tutto il territorio provinciale, con una percentuale del 52,43%; tuttavia, è nella zona collinare, che occupa solo il 20% dell'intero territorio, dove si registra la presenza maggiore di comuni, con il 40% rispetto al totale. La popolazione si concentra maggiormente nella fascia di pianura, che rappresenta il 26,7% dell'intero territorio provinciale. Insieme a Milano e Genova, l'area torinese fa parte di una macro-regione fortemente potenziale; oltre ad essere una polarità su scala nazionale, ha le capacità per inserirsi in un sistema internazionale di relazioni con le altre capitali europee. Il vantaggio risiede, da un lato, nella sua posizione geografica, ma anche e soprattutto, per le funzioni e le peculiarità del territorio. Il capoluogo di Torino ha avuto da sempre una grande predominanza, sia all'interno dei confini provinciali, che a livello regionale. L'insieme delle funzioni, dei servizi e delle risorse presenti, costituiscono un'ottima opportunità per lo sviluppo dell'intera Città Metropolitana, ma d'altro canto il forte peso esercitato dalla città sul restante territorio, è una delle principali cause dei forti squilibri interni tra nucleo centrale e comuni esterni (metropolitani e non). In generale si riscontra un grado di differenziazione ampiamente diffuso su tutta l'area analizzata, in particolare il divario è palese tra le zone montane rispetto a quelle pianeggianti, sia da un punto di vista urbanistico (sistema insediativo ed infrastrutturale), che per le attività economiche presenti (tra cui quelle produttive e turistiche) e per il terziario. La disomogeneità delle dotazioni, soprattutto attinenti i servizi e le attrezzature di interesse sovralocale, è data anche dal diverso peso della domanda, concentrata prevalentemente nell'area conurbata di Torino. Lo sviluppo del sistema economico torinese è iniziato con la nascita dell'industria degli anni '50-'70, seguita da una fase post-fordista negli anni '80. A partire dal 2006, anno delle Olimpiadi Invernali, c'è stata un'inversione di marcia, verso nuove strategie di crescita, più orientate verso il settore del terziario; in particolare le nuove leve del cambiamento sono il mondo dell'innovazione, della ricerca e della conoscenza. Nei territori esterni, le dinamiche sono diverse, sono realtà che conservano un buon grado di naturalità, dove le attività agricole-rurali da un lato e quelle turistiche dall'altro, hanno rappresentato i maggiori punti di forza per la promozione del proprio "marketing" territoriale. Primo elemento di caratterizzazione dei comuni periferici, è decisamente il patrimonio naturalistico-ambientale (basti pensare alle diverse Aree protette presenti, i Siti di Interesse Comunitario della Rete Natura 2000, primo fra tutti il Parco del Gran Paradiso). L'enorme ricchezza della montagna rappresenta anche un grande valore aggiunto per lo sviluppo economico; il settore maggiormente attivo è quello del turismo, soprattutto nella zona della Montagna Olimpica. Altro punto di forza sono le micro imprese (il numero maggiore di Unità Locali e addetti si registra nel commercio; dati Istat\_Censimento Industria\_2011), dislocate su tutto il territorio, prevalentemente nelle fasce pianeggianti e di fondovalle, rappresentano l'elemento di identità e riconoscibilità di un territorio così variegato. Conservare queste attività significa promuovere le produzioni locali e le proprie tipicità, che insieme alle attività agricole-rurali rappresentano una delle opportunità per valorizzare e promuovere nuove strategie di sviluppo per ognuno dei diversi paesaggi. Oltre al patrimonio naturalistico della zona montuosa e della fascia collinare, una grande incidenza di verde è rappresentata dai parchi e dai giardini presenti nelle zone urbanizzate della città di Torino, di notevole interesse, sia da un punto di vista ambientale e storico-culturale, che qualitativo e fruitivo. La rete idrica (del Fiume Po e i suoi affluenti), inoltre, è sicuramente il principale elemento di questo territorio, a partire dal quale si è strutturato il paesaggio e il sistema urbano. Di fatto rappresenta un elemento di congiunzione: le direttrici fluviali a partire dai territori montani, nella parte più occidentale, attraversano trasversalmente le zone pedemontane e pianeggianti, fino a confluire nel Po, che con un percorso longitudinale connette la fascia orientale, a ridosso della Collina Torinese.

### 3. Le suddivisioni esistenti del territorio della Città Metropolitana individuate a scala regionale e provinciale

L'analisi sulle partizioni esistenti ha l'obiettivo di indagare come i vari Enti, nel corso del tempo, hanno organizzato e gestito le politiche in maniera differente, suddividendo il territorio in ambiti a scala sovralocale, sulla base di un processo valutativo che studia le continue dinamiche in corso, cercando di rappresentare la risposta ottimale alle necessità presenti, ma allo stesso tempo è proiettato verso nuove progettualità per il futuro. Il risultato atteso da questa indagine è quello di delineare un quadro generale sulle maggiori evoluzioni delle geometrie di scala adottate e delle loro trasformazioni di tipo spaziale e funzionale, attraverso le quali è stato possibile riconoscere i caratteri identitari, strutturali, le vocazioni di sviluppo e le potenzialità di ciascun ambito. Attraverso una ricostruzione temporale, si è fatto riferimento alle maggiori esperienze avviate a scala regionale e provinciale:

- Suddivisioni dei Comprensori della Regione Piemonte (LR 41/75)
- Suddivisione degli AIT della Regione Piemonte (PTR 2008, approvato con DCR n.122-29783 del 21 luglio 2011)
- Suddivisione delle Aree Omogenee della Provincia di Torino (PTC2 2011, previste anche dalla Legge Delrio L.56/2014 e costituite dallo statuto della Città Metropolitana).

Altra metodologia applicata per questo studio ha riguardato le forme di aggregazione intercomunale, basate su politiche di cooperazione ed esperienze di Pianificazione Integrata avviate in passato. Nel paper ne vengono sintetizzate solo alcune, data la grande vastità di letteratura e materiale inerente queste tematiche. In questo caso si è cercato di ricostruire un quadro sintetico delle forme associative, nate spesso in maniera volontaria, per evidenziare come le geometrie di scala cambiano, probabilmente sulla base delle dinamiche socio-economiche, ma anche in funzione delle possibili ricadute che potranno avere sul territorio.

In sostanza l'esigenza di trovare la giusta dimensione per attuare politiche e progettualità, dalla scala regionale e quella intercomunale, così come è una conseguenza dei cambiamenti avvenuti nel tempo, allo stesso tempo influisce sulle scelte di trasformazione attuali e future.

Prima di esaminare le suddivisioni a livello regionale e sovralocale, si è ritenuto interessante citare un'altra esperienza, in questo caso a livello internazionale, per avere un termine di paragone rispetto ad una visione "dall'esterno". Lo studio a scala europea, è stato avviato nel 2011 da Espon - *European Spatial Planning Observation Network*, un'istituzione internazionale che ha promosso una ricerca per la delimitazione delle aree metropolitane, rivolta all'individuazione delle *Morphological Urban Areas* (MUA), raggruppamenti di municipalità contigue densamente popolate e delle *Functional Urban Areas* (FUA), aree che comprendono i comuni in cui una quota significativa di popolazione si sposta per motivi di lavoro nelle MUA, evidenziandone così il grado di attrazione. "FUA are important territorial assets for Europe because of their role in sustaining a critical mass for development, strengthening urban-rural linkages and encouraging cooperation between cities belonging to a cross-border area, macro-region or even a global integration zone" (Espon 2011<sup>2</sup>).

Al fine di individuare le relazioni interne alla Città Metropolitana di Torino, sono state riprese le suddivisioni delle *Functional Urban Area* (Database Espon 2013), per macro-ambiti, costruite sui rapporti funzionali e sui flussi di mobilità tra i comuni. Espon ne individua tre: la FUA di Torino, di Ivrea e di Pinerolo.

Queste ultime rappresentano due polarità piuttosto importanti, intorno alle quali si è sviluppato un buon grado di relazioni (lo dimostrano le iniziative, programmi, piani o progetti integrati dei comuni dell'Eporediese e del Pinerolese). La FUA di Torino ha una geometria piuttosto estesa, inglobando oltre all'Area

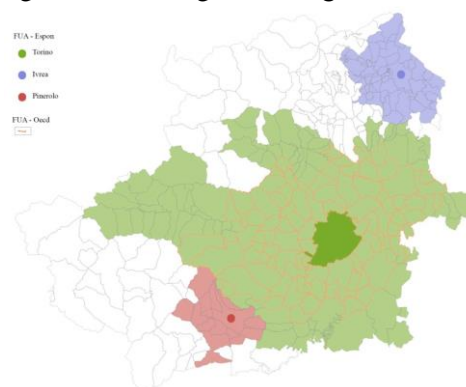


Immagine n.1– FUA (Espon). Elaborazione propria

<sup>2</sup> [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Publications/Menu\\_Posters/Functional-Urban-Areas.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_Posters/Functional-Urban-Areas.html)

Metropolitana anche le zone più esterne, fino a comprendere i comuni periferici pedemontani e montani (evidentemente per l'alto grado di attrazione che la conurbazione esercita sui piccoli comuni più esterni).

### 3.1 Suddivisione dei Comprensori della Regione Piemonte

L'esperienza dei Comprensori rappresenta per la Città Metropolitana di Torino un ottimo esempio di come, fin dagli anni '70 (o ancor prima), emergeva l'esigenza di una organizzazione e gestione del territorio per macro-aree e il ricorso ad una pianificazione di area vasta per l'attuazione di politiche integrate. Le ricerche e le analisi per la formazione del primo piano territoriale risalgono al 1974, quando il Consiglio della Regione Piemonte decise di avviare lo studio per l'elaborazione di un Piano Territoriale del Comprensorio dell'area ecologica di Torino (promosso da Ires\_Istituto di ricerche socio-economiche della Regione Piemonte). Nel '75 viene approvata la delibera "Linee fondamentali del Piano Territoriale del Comprensorio di Torino" nella quale vengono individuati gli indirizzi principali di organizzazione territoriale. Nel 1978 entra in funzione il Comitato Comprensoriale e viene avviato il lavoro politico per la formazione del piano (che durò due anni 1978-1980), che si conclude con l'approvazione dello "Schema definitivo per la formazione del Piano Territoriale del Comprensorio" (25 marzo 1980). A differenza degli altri comprensori, per i quali si è arrivati all'approvazione del Primo Schema di Piano Territoriale del Comprensorio, sia di Ivrea che di Pinerolo (1980), per Torino la situazione si è arrestata a causa delle problematiche derivanti da un ambito territoriale molto più complesso da governare e gestire, come è quello dell'area metropolitana<sup>3</sup>. Questo comunque ha significato un'ottima esperienza di pianificazione territoriale di livello sovra locale e di cooperazione con l'ente sovraordinato della Regione, il quale nel Piano Regionale, enunciava gli obiettivi generali da recepire nei piani comprensoriali, così articolati: controllare la dinamica complessiva dell'area di Torino; contribuire ad attivare la dinamica delle città importanti della Regione allo scopo di creare le condizioni per arginare e ridurre gli effetti polarizzanti di Torino sulla Regione; organizzare la struttura territoriale di tali città in modo da integrare più strettamente ad esse i territori circostanti, diffondendo l'accessibilità ad un ventaglio ampio ed articolato di opportunità di lavoro e di servizi.

Osservando le perimetrazioni adottate in quegli anni (Immagine n.2) è possibile già riscontrare un forte grado di attrazione del polo di Ivrea e Pinerolo da parte dei territori limitrofi, rimasto pressoché invariato nel corso del tempo, infatti si confermano ancora oggi le due centralità maggiori, intorno alle quali gravitano le realtà inferiori circostanti. Il Comprensorio di Torino è stato suddiviso al suo interno in Aree Programma, per una migliore gestione e programmazione delle politiche all'interno di territori molto eterogenei. Anche in questo caso i sei ambiti sono individuati tenendo conto della struttura morfologica-funzionale e delle dinamiche socio-economiche. Considerando gli anni di riferimento e nonostante si sia trattato di un'esperienza piuttosto utopica, è interessante notare la lungimiranza della Regione nell'anticipare una possibile soluzione per l'attuazione di politiche di *governance* a scala sovralocale.

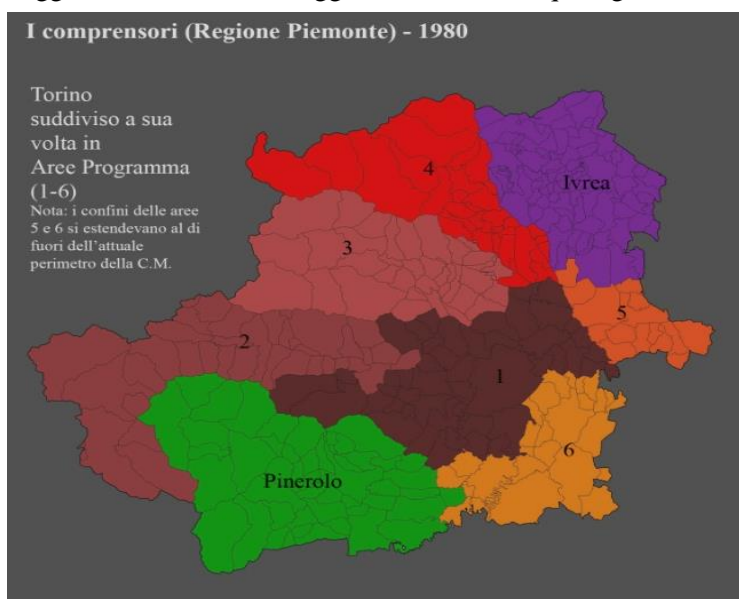


Immagine n.2- I Comprensori (1980). *Elaborazione propria*

<sup>3</sup> Fonte: Studio per la formazione dello schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Torino, Regione Piemonte, marzo 1989;  
Primo schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Pinerolo, Regione Piemonte, approvato il 23 febbraio 1980;  
Primo schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Ivrea, Regione Piemonte, approvato il 29 febbraio 1980

### 3.2 Suddivisione degli AIT della Regione Piemonte

Il PTR (2011), grazie alla collaborazione con le Province, individua una partizione del territorio in AIT “Ambiti di Integrazione Territoriale”, elemento per la condivisione delle politiche regionali. La scelta delle geometrie corrisponde ad una scala attraverso la quale è possibile “evidenziare le relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi”<sup>4</sup>. Gli AIT costituiscono un nodo centrale per la pianificazione integrata, soprattutto per le scelte a livello locale.

La loro definizione deriva dalle caratteristiche fisiche (in particolare dalle differenze morfologiche) e funzionali dei territori, in rapporto alle dinamiche di relazione tra i luoghi che attraggono e/o generano i flussi di mobilità. In particolare sono stati ripresi gli spostamenti dei pendolari (casa-lavoro) che l’Istat ha analizzato attraverso i Sistemi Locali del Lavoro (I SLL rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall’articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro, pendolarismo, rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come proxy delle relazioni esistenti sul territorio. Fonte: Istat<sup>5</sup>). Il PTR del 2008 fa riferimento agli ultimi SLL risalenti al 2001.

SLL - SISTEMI LOCALI del LAVORO  
Istat  
2001

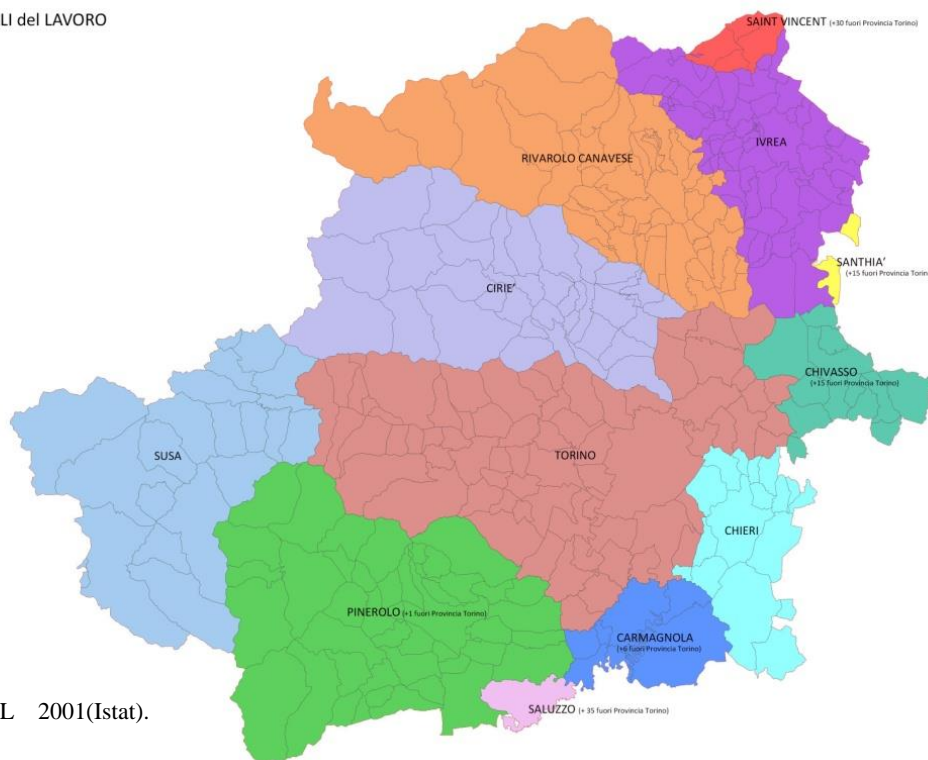


Immagine n.3 – SLL 2001(Istat).  
Elaborazione propria

In alcuni casi gli AIT comprendono sia territori montuosi che vallivi o comunque morfologicamente differenti; si caratterizzano infatti per la loro grande eterogeneità sotto il profilo fisico e socio-economico. Lo scopo della Regione infatti non è stato quello di individuare territori geograficamente uniformi, piuttosto luoghi omogenei da un punto di vista funzionale e relazionale, connessi tra loro all’interno di un sistema gerarchico che vede al vertice un polo principale. Questo rappresenta di fatto il centro di attrazione che raccoglie un bacino di flussi piuttosto esteso, generato da tutte le realtà minori che gli gravitano intorno, assumendo una posizione di prestigio sia a livello metropolitano che regionale. Nel caso del territorio della ex Provincia di Torino, gli Ambiti di Integrazione Territoriale individuati dalla Regione nel PTR del 2008 sono dieci:

<sup>4</sup> Relazione PTR, Regione Piemonte, 2008, cap. 4.4 Gli AIT- 4.4.1 “La divisione del territorio provinciale in AIT”, pag. 66

<sup>5</sup> <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia/sistemi-locali-del-lavoro>



AIT 7 Ivrea;  
 AIT 8 Rivarolo  
 Canavese;  
 AIT 9 Torino;  
 AIT 10 Ciriè;  
 AIT 11 Chivasso;  
 AIT 12 Susa;  
 AIT 13 Montagna Olimpica;  
 AIT 14 Chieri;  
 AIT 15 Carmagnola;  
 AIT 16 Pinerolo.

AIT - AMBITI di INTEGRAZIONE TERRITORIALE  
 PTR Regione Piemonte  
 2008

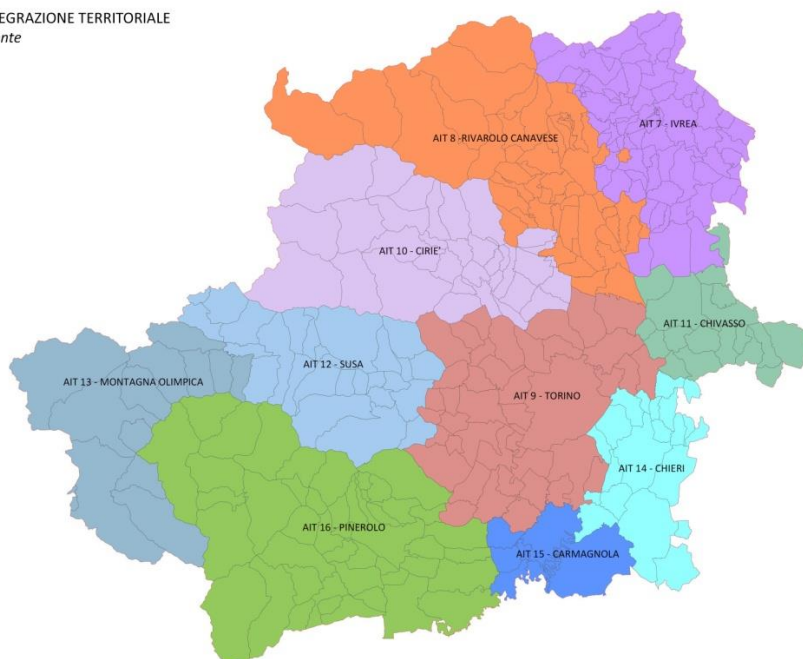


Immagine n.4 - gli AIT  
 regionali all'interno della  
 CMTò.

*Elaborazione propria*

Dagli anni '80 sono cambiate le dinamiche e le relazioni tra i comuni, in ogni caso, è interessante notare la sovrapposizione delle geometrie regionali adottate per i Comprensori (immagine n.2) con quelle degli AIT, a distanza di trenta anni circa.

Il primo AIT, n.7, si struttura intorno alla città di Ivrea, polo centrale di particolare prestigio. L'area urbana intorno ad Ivrea viene individuata tra le *Functional Urban Areas* europee. E' interessante notare la geometria piuttosto simile tra AIT e FUA (immagine n.1). I comuni limitrofi, infatti, gravitano sulla città con un grado di dipendenza piuttosto rilevante. Il fenomeno di attrattività deriva dalla presenza dei servizi e delle attività produttive presenti. In generale i caratteri strutturanti di questo ambito sono riscontrabili nella sua storia di polo industriale con la presenza della Olivetti; ricerca, conoscenza ed innovazione sono gli altri punti di forza, rafforzati soprattutto in questi ultimi anni, insieme allo sviluppo dei servizi per le imprese e alla presenza di corsi universitari e strutture sanitarie.

L'ambito ha acquisito un'importanza anche a livello sovra-regionale, comportando una crescita dei flussi esterni di attrazione verso l'area e di conseguenza una buona posizione di internazionalizzazione dei settori economici (tra cui quello industriale, legato alla meccanica, elettronica ed elettrotecnica e quello turistico) e delle istituzioni culturali presenti, segnali di sviluppo locale e dei territori transalpini.

L'ambito n.8, Rivarolo Canavese, è caratterizzato da un territorio prevalentemente montano. Questo costituisce da un lato un elemento di forza, dato dalla presenza di risorse naturali di grande pregio, dall'altro presenta criticità per il sottoutilizzo dei luoghi (abitativo, fruitivo, ecc) e per la crisi delle piccole e medie imprese. Tra le risorse ambientali il Parco Nazionale del Gran Paradiso costituisce uno degli elementi principali dell'ambito e fonte di un'elevata domanda di attrattività turistica. Il problema centrale è l'isolamento dei piccoli comuni presenti, dato da un sistema della mobilità piuttosto squilibrato a livello territoriale. L'area del Canavese si differenzia tra la parte pedemontana più debole da un punto di vista della pianificazione integrata, mentre più forte è la zona nord-occidentale, più attiva con grandi potenzialità di sviluppo, soprattutto industriale e turistico.

L'AIT n.9 prende il toponimo dal nodo centrale dell'area, costituito dalla città di Torino, polo regionale, di importanza anche nazionale e con una forte potenzialità a livello internazionale. La perimetrazione dell'ambito corrisponde a quella dell'area metropolitana, riconoscendo la struttura urbana compatta dei luoghi e le peculiarità nel settore ambientale, economico, socio-culturale ed infrastrutturale. Tra gli elementi

principali che costituiscono i punti di forza dell'ambito vanno menzionate le risorse ambientali e delle aree protette, la presenza di un grande patrimonio storico-artistico e l'eccellenza paesaggistica, insieme al settore economico delle industrie della manifattura, le attività del terziario, culturali, del turismo, le potenziali direttrici infrastrutturali (delle autostrade e della linea ferroviaria, e dei nodi multimodali delle stazioni, dell'aeroporto e dell'interporto) ed infine la vasta offerta di servizi e attrezzature di livello metropolitano. L'ambito costituisce la prima centralità, potenzialmente più forte a scala regionale. E' evidente il grande ruolo che la città di Torino svolge non solo a livello locale, ma anche regionale e interregionale, grazie alle relazioni con la altre città capoluogo (come Milano), e con le capitali europee. Il consumo di suolo e la crescita dell'edilizia periurbana sono tra le maggiori criticità dell'area conurbata, che dagli anni '50 hanno portato un'enorme trasformazione dell'assetto urbano, con un picco di impermeabilizzazione nel 2006.

L'ambito n.10 di Ciriè, è caratterizzato da due parti piuttosto eterogenee, una limitrofa l'area metropolitana nel Ciriace occidentale, di pianura e l'altra montuosa nelle Valli di Lanzo. Lo sviluppo si è concentrato nella zona pedemontana, in relazione con la città di Torino, verso la quale è costretta a gravitare per la presenza di servizi e in relazione ai flussi pendolari (casa-lavoro). E' un territorio che presenta caratteri naturali di grande rilevanza, risorse ambientali, forestali ed idriche, ma solo in parte valorizzate. Inoltre si posiziona lungo una direttrice infrastrutturale di elevato prestigio, data dalla vicinanza con l'area metropolitana, il collegamento con l'aeroporto di Caselle e il facile accesso all'autostrada. Conserva un patrimonio storico-artistico, che insieme ai terreni agricoli presenti, alla storia dell'industrializzazione, alle attività innovative e ai servizi presenti, fanno di questo, un territorio con grandi potenzialità di sviluppo. Tuttavia l'espansione urbana e industriale ha avuto uno sviluppo squilibrato, frammentato e diffuso, con un grave impatto sul territorio naturale. La parte più esterna, montana, per le sue caratteristiche morfologiche, scarsamente si relaziona con il contesto, con una conseguente pressione sulle zone di pianura. In generale l'ambito presenta ottime prospettive di crescita, un buon grado di accessibilità e connessione con l'esterno. Industria, agricoltura e terziario rappresentano gli elementi di forza per l'ambito ma anche in funzione del potenziamento delle relazioni con Torino e con il territorio metropolitano.

L'AIT n.11 si estende nella parte nord-orientale. Il polo centrale è costituito dalla città di Chivasso. Le potenzialità del territorio sono date dai terreni agricoli, dalle risorse naturali, sia fluviali (del Po e della Dora Baltea), che paesaggistiche, dalla buona accessibilità viabilistica (autostradale e ferroviaria), dalla presenza di servizi e attrezzature di livello metropolitano ed infine per la posizione strategica lungo l'asse Torino-Milano. Le criticità di questo territorio sono legate al consumo di suolo e alla pressione dell'espansione urbana nei confronti del patrimonio naturale, in particolare nelle aree in collina. Da un punto di vista economico non mancano le piccole e medie imprese di livello locale dislocate sul territorio, anche se Chivasso costituisce il nodo centrale per l'economia dell'ambito (in particolare nei settori della produzione manifatturiera e agricola).

L'AIT n.12, Susa, si estende nella zona occidentale della ex Provincia Torinese, con una parte montuosa e una di fondovalle. A questa morfologia corrisponde un diversificato sviluppo dell'urbanizzato, che ha privilegiato la parte pianeggiante, a scapito delle zone di versante. Quest'ultime costituiscono un grande patrimonio naturalistico, in buona parte protetto, risorsa importante anche per lo sviluppo turistico. Tra le potenzialità riscontrate va sottolineata la presenza di imprese manifatturiere, dell'industria siderurgica, meccanica, elettromeccanica, robotica, ma che, allo stesso tempo, costituiscono una criticità dal punto di vista degli impatti sull'ambiente e sul paesaggio. La posizione geografica è l'altro elemento di forza, il territorio si trova a contatto, nella parte occidentale, con i territori esteri e in quella orientale con l'area metropolitana; questo potrebbe costituire un ottimo elemento per lo sviluppo strategico e per le connessioni a livello europeo. In merito a quest'ultimo punto, diverse iniziative sono state avviate per la cooperazione transfrontaliera (Conferenza Alte Valli, Interreg IIIA, Euroregione Alpi Mediterranee).

La Montagna Olimpica, AIT n.13, è l'altro ambito che si estende nella parte occidentale, costituito prevalentemente da un territorio montuoso, che ha visto un grande sviluppo in occasione dell'evento delle Olimpiadi Invernali 2006. Ad oggi la presenza di impianti e attrezzature sciistiche, rappresentano una grande potenzialità per lo sviluppo turistico ed economico, fortemente legato alla stagione invernale. Da un punto di vista naturale, presenta una ricchezza inestimabile di risorse ambientali e paesaggistiche e grandi potenzialità



per la dotazione di risorse primarie, tra cui quelle idriche e forestali. Costituisce un nodo importante a scala regionale, ma anche nazionale, in particolare per le sue specializzazioni nel settore turistico. Tra le criticità maggiori, va menzionato lo sviluppo del sistema insediativo, principalmente interessato dal fenomeno delle 'seconde case' e dagli impatti sull'ambiente connessi soprattutto agli interventi delle strutture e infrastrutture legate al settore turistico. Come per l'ambito precedente, anche l'AIT 13 è entrato a far parte delle iniziative transfrontaliere dell'Euroregione Alpi Mediterranee e di Interreg IIIA e della Conferenza Alte Valli.

Un discorso a parte viene fatto per l'AIT n.14. Si estende nella parte orientale dell'Area Metropolitana torinese, tuttavia la presenza del Po e della collina costituiscono una vera e propria barriera ed elemento di separazione del Chierese, che nel tempo, ha instaurato buone relazioni più con i comuni della provincia adiacente di Asti. Chieri costituisce il nodo centrale dell'ambito. In generale le potenzialità sono riscontrabili nella presenza dei suoli agrari e nel patrimonio storico-culturale e paesaggistico. Per quanto riguarda l'aspetto economico, le industrie presenti si specializzano nel settore tessile, vinicolo, automobilistico, elettromeccanico e cartotecnico; mentre nel settore agrario prevalgono la zootecnica, la viticoltura, la frutticoltura, l'orticoltura e la vivaistica. Il grande elemento di forza dato dalla presenza della risorsa paesaggistica della collina, costituisce anche elemento di criticità, in quanto soggetto ad uno squilibrato sviluppo residenziale, soprattutto in maniera dispersa nei comuni di Baldissero, Pavarolo e Montalto. Le aree industriali si concentrano prevalentemente nei comuni di Chieri, Santena, Cambiano e Poirino. Con l'area torinese si è innescato nel tempo un rapporto di politiche integrate, legato soprattutto alle problematiche dell'espansione residenziale, alla promozione delle produzioni e alle azioni di decentramento delle industrie e dei servizi. Il Chierese in generale ha mantenuto, da sempre, una certa autonomia rispetto al comune capoluogo, sviluppando un carattere fortemente ancorato al territorio locale, il quale offre grandi potenziali (sistema agricolo, industriale, paesaggistico, turistico) che potrebbero costituire un fulcro importante per lo sviluppo strategico a scala metropolitana, in relazione con l'area metropolitana di Torino (un esempio di politiche che seguono questa logica è il progetto della Tangenziale Est, messa però spesso in discussione per il grande impatto ambientale sul territorio collinare).

L'AIT n.15 si estende nella parte meridionale del territorio provinciale e si struttura intorno al polo di Carmagnola. La presenza del Po e delle aree fertili per l'agricoltura costituiscono due dei principali punti di forza dell'ambito, con una buona produzione nel campo della cerealicoltura e orticoltura; presenta un patrimonio storico-culturale (prevalentemente concentrato nella città di Carmagnola) e diversi stabilimenti industriali (auto, alimentari). Questi elementi, insieme ad una buona accessibilità e alle connessioni viabilistiche, costituiscono i fattori di sviluppo dell'ambito, il quale può rappresentare un 'ponte' strategico tra Torino, Pinerolo, Chieri e il territorio extraprovinciale.

Ultimo ambito regionale all'interno del territorio metropolitano è l'AIT n. 16 di Pinerolo. Situazione molto simile all'AIT di Ivrea, in quanto anche in questo caso, l'ambito è caratterizzato da un forte accentramento delle funzioni in un polo strategico, Pinerolo, verso il quale gravitano le popolazioni dei comuni limitrofi. Proprio per questo anche Espon, (nello studio sulle FUA; Immagine n.1), riconosce nella geometria del pinerolese, un'area funzionale di livello sovra locale. Tra le risorse presenti, di particolare importanza, vanno menzionate quelle primarie (forestali, idriche e minerarie), del patrimonio storico e paesaggistiche. Altri punti di forza sono costituiti dalla presenza di diversi impianti industriali (in particolare la manifattura), attività innovative e servizi alle imprese, l'agricoltura e il turismo. Anche l'accessibilità e le connessioni con l'area torinese, consentono un buon grado di relazione e integrazione a scala metropolitana, ma mantenendo comunque un certa autonomia territoriale, rispetto al centro.

Resta svantaggiata e piuttosto isolata la fascia montuosa. Questo è un fenomeno che in linea generale accomuna tutti quegli ambiti che presentano al loro interno un assetto morfologico fortemente disomogeneo, con una netta separazione tra la parte montuosa, in cui prevale una forte polarizzazione dei piccoli comuni, e quella di pianura più urbanizzata, accessibile e con servizi di livello locale e sovralocale.

### 3.3 Suddivisione delle Aree Omogenee della Provincia di Torino (PTC2)

Il PTC2 della Provincia di Torino (2011), pone al centro dei suoi obiettivi la valorizzazione del *policentrismo* “condizione necessaria per la creazione di un sistema territoriale equilibrato ed efficiente, in grado di accrescere il livello di competitività e di potenziare la distribuzione delle opportunità dei diversi territori”<sup>6</sup>. Le azioni da attuare per il raggiungimento di tali risultati, si basano sull’individuazione del sistema delle gerarchie urbane e delle articolazioni del territorio; sulla definizione dei poli urbani e delle relative aree di influenza; ed infine sulla definizione degli ambiti di approfondimento sovra comunali AAS, strutturati intorno ai poli principali, per il coordinamento delle politiche a scala sovra locale.

Il PTC2 individua una ripartizione in 9 *Aree Omogenee*: la città di Torino, polo principale, fortemente attrattivo sia per i comuni dei quadranti dell’area metropolitana che per i circondari esterni; l’altra area comprende la corona intorno al capoluogo, rappresentata dai quadranti dell’area metropolitana AMT, Est (Chierese), Sud-Est (Moncalieri-Nichelino), Sud-Ovest (Beinasco, Orbassano, Rivalta, Piossasco), Ovest (Rivoli, Grugliasco, Collegno, Alpignano), Nord-Ovest (Venaria, Caselle T.se) e Nord-Est (Settimo, Leinì, Volpino, San Mauro T.se); ed infine, i sette *circondari esterni* (Canavese, Carmagnolese, Chivassese, Eporediese, Lanzo-Ciriè, Pinerolese, Valle Susa).

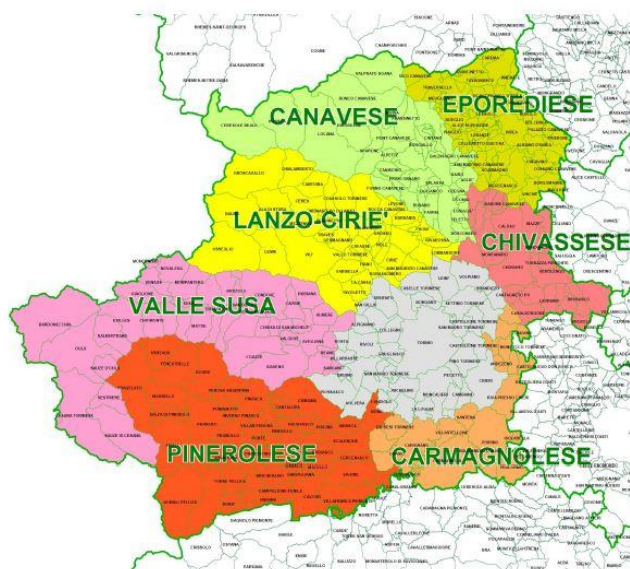


Immagine n.5: le Aree Omogenee - PTC2 Provincia di Torino, 2011

Il PTC2 dalla ripartizione degli AAS e dai dati sulla mobilità, ha elaborato una carta delle *Aree di Influenza*, in cui viene ripartito il territorio a seconda del grado di attrattività dei diversi poli e le relazioni tra i comuni centrali e quelli adiacenti (figura n.6). Nello specifico l’allegato n.8 del PTCP2, “Quaderno Analisi della domanda di mobilità nel bacino funzionale di Torino”, analizza il rapporto tra l’AMT, Torino e i circondari esterni. Al contrario dello sviluppo continuo ed integrato dei comuni metropolitani rispetto al centro, per quanto riguarda i territori esterni questi hanno avuto una crescita più frammentata, svantaggiati, in alcuni casi, dalle caratteristiche morfologiche (basti pensare ai comuni di montagna e di collina).

Molti tendono a sviluppare poche relazioni con il centro, manifestando più autonomia e meno integrazione con le aree limitrofe. Il carattere di chiusura rispetto al centro è il risultato anche dello sviluppo di nuove sub-polarità, come quella di Ivrea e di Pinerolo, intorno alle quali si è creato un sistema di relazioni (dato dalla presenza di servizi, attrezzature, opportunità di lavoro) e generato un tasso di attrattività, rispetto ai territori adiacenti, piuttosto alto. Lo sviluppo di nuove centralità, ha portato alla definizione di una gerarchia dei poli e un’articolazione dei rapporti di dipendenza tra un polo e un altro o tra un polo e il territorio gravitante.

Dalle analisi effettuate (sulla base di indagini da dati Istat) emergono quattro fenomeni:

Integrazione Territoriale: Forte (Torino Sud, AM S e O, Pinerolese ed Eporediese); Debole (Torino centro, Torino N-O, AM E, Val Susa e Canavese O);

Autonomia Territoriale: Forte (Torino N-E, AM N-E, Chivassese, Lanzo-Ciriè); Debole (Torino E e O).

Nel primo caso, il fenomeno di integrazione territoriale si lega ad un processo di apertura e polarizzazione verso l’esterno. Al contrario nella situazione di autonomia, i territori tendono a mantenere una certa chiusura rispetto all’esterno, incrementando fenomeni di depolarizzazione.

<sup>6</sup> Relazione Illustrativa PTC2, cap. 11 “sistema insediativo” – *Polarizzazione territoriale e policentrismo*, Provincia Torino, 2011

Secondo questo inquadramento delle dinamiche sul territorio, emerge una ripartizione della provincia in due macro aree. Di queste una è fortemente integrata; si tratta dei territori lungo la fascia longitudinale che dall'Eporediese, attraversa Torino insieme all'AMT e si riconnette al Pinerolese, qui si concentrano le aree più urbanizzate con la presenza di poli più forti a livello metropolitano e regionale. L'altra fascia è quella più autonoma; comprende le zone più esterne della parte occidentale, prevalentemente montuosa, ed orientale, spesso più integrata con il territorio extraprovinciale che con l'area metropolitana torinese.

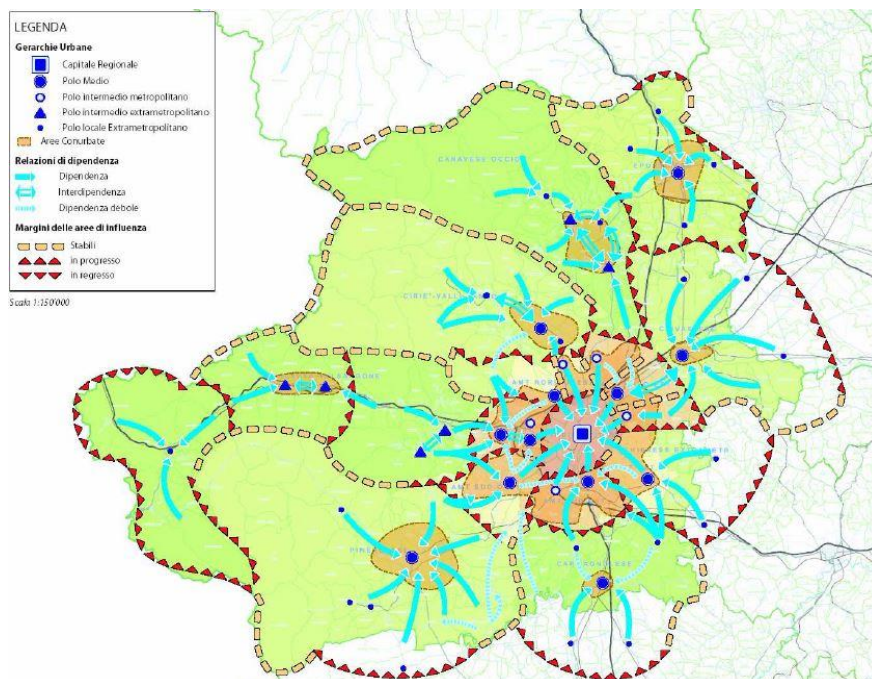


Immagine n.6: Carta delle Aree di Influenza; Fonte: PTC2, Provincia di Torino, 2011

### 3.4 Politiche di cooperazione esistenti

Nel territorio torinese, così come in gran parte del Piemonte, alcune iniziative di cooperazione sono state avviate da diverso tempo, spesso anche in maniera autonoma e del tutto volontarie. Ripercorrere la strada delle esperienze passate può rappresentare un buon punto di partenza per valutare i vantaggi o i punti di debolezza delle politiche di *governance* che si sono avvicendate e come queste possono variare o essere incrementate in futuro, attraverso ad esempio nuove forme di pianificazione per un migliore governo del territorio.

A delineare un quadro sulle esperienze di cooperazione esistenti sul panorama metropolitano, è stato l'Istituto di Ricerche Socio-Economiche-Ires Piemonte<sup>7</sup>, che in occasione dello studio "Le cooperazioni tra comuni dell'Area metropolitana torinese" (settembre 2013), ripercorre le fasi di oltre sessanta esempi di collaborazione intercomunale degli ultimi venti anni. La ricerca nasce su commissione dell'Associazione Torino Strategica, durante le fasi di elaborazione del Terzo Piano Strategico dell'AMT, inserita all'interno del progetto europeo CityRegions<sup>8</sup>.

In generale, sono 62 le esperienze avviate e attivate in Provincia di Torino.

Le macro-categorie individuate fanno riferimento ai soggetti, ai territori coinvolti e alle funzioni:

- Enti pubblici e tavoli istituzionali sovra comunali (totale collaborazioni 15)
- Programmi, protocolli e iniziative per lo sviluppo del territorio (35)
- Società pubblico-private e consorzi per la gestione dei servizi (12)

Di seguito viene presentato uno schema (immagine n.7), elaborato dall'Istituto-Ires Piemonte, con le diverse iniziative di interesse sovra locale. Il grafo prende in considerazione il grado di collaborazione, in termini

<sup>7</sup> Ires Piemonte- Istituto di Ricerche Socio Economiche, Torino

<sup>8</sup> <http://www.leipzig.de/fachanwendungen/city-regions/news.html>

qualitativi e quantitativi. Si tratta da un lato di evidenziare il numero dei comuni interessati, dall'altro di capire se le forme associative sono state promosse per la gestione di uno o più servizi o sono state pratiche per lo sviluppo strategico. Dall'incrocio dei due assi, quello orizzontale di carattere spaziale (se l'iniziativa interessava pochi comuni, molti comuni o l'area vasta) e quello verticale di tipo funzionale (se la cooperazione riguardava uno o più servizi, servizi e sviluppo o governo e sviluppo del territorio), è possibile riconoscere le varie forme di cooperazione intercomunale, dalle più semplici (in cui vi hanno aderito pochi comuni, per la gestione di un solo servizio), fino a quelle più complesse, di area vasta per il governo e lo sviluppo del territorio. Quello che è interessante, è l'evidente necessità di collaborare e promuovere programmazioni condivise. In generale, emerge una situazione di dinamicità verso il cambiamento, lo dimostra il numero di pratiche promosse. E' bene mettere in risalto però che, dopo venti anni dall'avvio di questi processi, ancora non si è innescata una fase di controllo degli effetti scaturiti da queste iniziative, manca una valutazione *ex-post* condivisa di ogni singola esperienza e un ente di livello superiore che gestisca le varie forme di collaborazione in maniera flessibile, unitaria ed integrata.

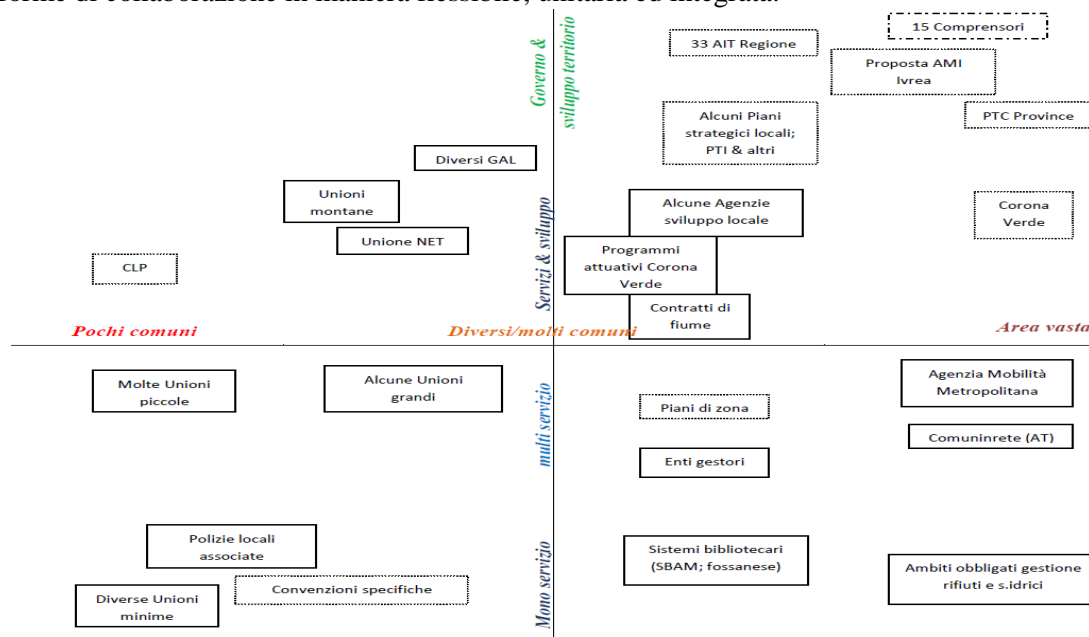


Immagine n.7: analisi delle forme di cooperazioni avviate in regione Piemonte; Fonte: Ires Piemonte, 2014 - Settimana della ricerca (16-20 giugno 2014), "Scenari futuri per il Piemonte"

### Focus n.1: Alcuni esempi di cooperazione intercomunale

Delle 62 esperienze di cooperazione intercomunale, menzionate in precedenza, ne viene sintetizzato qualche esempio, presentato nelle tabelle seguenti.

- *Tabella n.1: Enti pubblici e tavoli istituzionali sovra comunali*

SOGGETTO	TERRITORIO	FUNZIONI
ATO3	306 comuni raggruppati in 13 aree territoriali omogenee	Governo "servizio idrico integrato"
AMM	31 comuni- prima e seconda cintura torinese	Mobilità collettiva metropolitana
ATL	Intera Provincia di Torino, suddiviso in 3 aree omogenee (Corona Torinese, Colline Chieresi, Po e Confluenze)	Attività di accoglienza, informazione, assistenza e promozione del turismo locale

Ente di Gestione delle Aree Protette del Po e della Collina Torinese	37 comuni Parco naturale della Collina di Superga; Riserva naturale	Gestione delle Aree Protette e valorizzazione (Piano pluriennale economico e sociale, 2011)
Distretti sanitari	Provincia di Torino, articolata in 5 Aziende sanitarie ASL (suddivise in Distretti sanitari)	Organizzazione sistema sanitario- assistenza primaria e prestazioni sociosanitarie
Piani di Zona e Consorzi Intercomunali per i Servizi Sociali e Assistenziali	Comune di Torino; 3 comunità montane; 17 consorzi; 1 unione (Valsangone) In genere il territorio dei consorzi coincide con l'ambito dei distretti sanitari	Organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Piano di Zona è uno strumento di pianificazione partecipata tra diversi soggetti, istituzionali e non.
Conferenza Metropolitana Torinese	38 comuni dell'AMT	Sede di confronto tra le amministrazioni locali, per cooperare e cercare soluzioni congiunte
Associazione Torino Internazionale/Strategica	85 soci (pubblici e privati): 17 comuni, insieme ad altri enti, istituzioni, organizzazioni, imprese.	Iniziative, attività e processi cooperativi tra attori pubblici e privati per l'attuazione del Piano Strategico dell'AMT (38 comuni)

• *Tabella n.2: Programmi, protocolli e iniziative per lo sviluppo del territorio*

SOGGETTO	TERRITORIO	FUNZIONI
CORONA VERDE	93 comuni – conurbazione torinese	Progetto strategico a regia regionale- Realizzazione di un'infrastruttura verde di connessione dei territori e integrazione tra la "Corona delle delizie delle Residenze Reali" con la "corona del verde" (patrimonio naturale dei parchi, fiumi e aree rurali)
PATTI TERRITORIALI	8 Patti Territoriali nella Provincia di Torino	Promozione della concertazione per lo sviluppo locale
PTI – Programmi Territoriali Integrati	12 PTI in Provincia di Torino	Sviluppo del territorio sotto il profilo economico, ambientale, culturale e sociale
PRUSST – Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio "PRUSST 2010 PLAN"	3 comuni: Torino, Settimo Torinese, Borgaro Torinese	Programmazione territoriale sovra comunale, per la promozione dello sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ambientale; attivazione di politiche complesse ed integrate. Tra i progetti del Prusst 2010 Plan, il principale è "Tangenziale Verde": creazione di un parco intercomunale per la valorizzazione e connessione delle aree verdi di grande pregio ambientale
PGTU – Piano Generale del Traffico Urbano dell'AMT	Comune di Torino e 26 comuni dell'AMT	Attività di coordinamento per la gestione del traffico urbano e della mobilità (ampliare l'offerta del TPL, rilanciare la rete tranviaria, ridurre l'inquinamento, migliorare la sicurezza stradale, sviluppare i sistemi di tecnologia telematica legati alla mobilità pubblica e privata)
Protocollo d'Intesa per la Riqualificazione del Quadrante Nord-Est dell'AMT	4 comuni: Torino, Settimo T.se, San Mauro T.se, Borgaro T.se	Riqualificazione fisica, infrastrutturale, ambientale, funzionale e sociale, basata su una visione di sviluppo condiviso a lungo termine
Piano Strategico dei territori interessati alla linea ad Alta Capacità Torino-Lione	71 comuni del territorio interessato alla linea Torino-Lione	Costruzione di una visione condivisa e sostenibile per lo sviluppo del territorio attraverso 5 linee strategiche: mobilità sostenibile, sviluppo economico, riqualificazione ambientale e territoriale, sicurezza del territorio, sviluppo integrato delle aree montane)
Agende Strategiche	- della Collina Intermontana: 6 comuni - del Chierese: 37 comuni (19 in Provincia di Torino e 18 in Provincia di Asti)	Costruzione di una visione condivisa di sviluppo strategico, attraverso politiche integrate per la promozione del territorio e delle specificità locali; salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali, storico-culturali ed economiche
Contratti di Fiume	- del bacino del torrente Sangone: 16 comuni - del bacino della Stura di Lanzo (procedura in corso, l'accordo non è stato ancora sottoscritto)	Riqualificazione e valorizzazione ambientale del fiume e del suo territorio, attraverso un accordo volontario tra soggetti pubblici e privati (gestione e utilizzo adeguato della risorsa)

- *Tabella n.3: Altre esperienze di programmi, protocolli e iniziative per lo sviluppo del territorio:*

URBAN – Italia “Set and Three”: Iniziativa di interesse comunitario del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS)	4 comuni dell’AMT
PdV – Piani di Valorizzazione della Regione Piemonte	2 PdV in Provincia di Torino
Masterplan “Po dei Laghi”	21 comuni (Provincia di Torino e Cuneo) lungo l’asse fluviale del Po
Marca turistica “Po Confluenze Nord Ovest”	Parco Fluviale del Po (12 Riserve Naturali, 61 comuni)
Progetto la Venaria Reale	6 comuni dell’AMT
PLG- Piano Locale Giovani	256 comuni raggruppati in 25 bacini di progettazione
SUAP - Sportelli Unici Attività Produttive	13 Suap in Provincia di Torino
Strade di Colori e Sapori “Colline di Torino”	17 comuni
Protocolli d’Intesa	-per la realizzazione dell’asse integrato di Corso Marche: 4 comuni dell’AMT -per lo sviluppo e integrazione servizi bike sharing Torino e comuni del Patto Territoriale Zona Ovest - promozione della mobilità sostenibile a partire dalle aree intorno ai plessi scolastici: 39 comuni -sostenità ambientale, efficienza energetica, sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili nei Programmi Territoriali Integrati 2006-2007: 6 comuni -protocollo per lo sviluppo del teleriscaldamento nell’area torinese: 11 comuni

### 3.5 Problematiche emerse e valutazioni critiche

Le maggiori criticità riscontrate a livello metropolitano, riguardano in primis il divario tra Torino, città capoluogo e il restante territorio, con un forte accentramento del ruolo del polo primario rispetto ai territori esterni, che tendono a distaccarsi e spesso ad unirsi in forme associative per avere una maggiore autonomia dal centro. Le forme di collaborazione sovralocali, sono principalmente di carattere settoriale; manca un sistema a rete di politiche intercomunali di livello strategico e un Ente alla scala vasta capace di governare e gestire lo sviluppo territoriale. La morfologia, oltre ad essere una grande risorsa, costituisce una forma di separazione dei territori. Da un lato la montagna e dall’altro la collina, hanno rappresentato spesso delle vere e proprie barriere naturali, in contrasto con i poli più urbanizzati della fascia interna. Di conseguenza è scaturita una polarizzazione dei comuni non metropolitani, soprattutto quelli di piccole dimensioni e con un’amministrazione locale troppo debole, aggravata da un ritardo nella gestione coordinata delle funzioni regolative e amministrative locali, dalla mancanza di politiche di *governance* e di un sistema policentrico multidimensionale e transcalare. A questo si aggiunge la difficoltà delle connessioni infrastrutturali e la scarsa o mancata accessibilità soprattutto nelle aree più esterne e periferiche della fascia montuosa, con un conseguente accrescimento della frammentazione ed isolamento di questi territori. Altre grandi criticità, delle quali è bene tener conto, sono il fenomeno del consumo di suolo, con conseguente perdita di paesaggio naturale ed aumento della frammentarietà delle risorse naturalistiche e storico-culturali.

Da un punto di vista economico è emersa la mancanza di politiche integrate per rafforzare la competitività su scala nazionale ed internazionale, insieme ad un ritardo nella promozione dello sviluppo economico e dell’innovazione. Altro punto di debolezza è la presenza di numerosi poli industriali dismessi soprattutto intorno all’area metropolitana torinese e la scarsa attenzione alle produzioni, alle specificità e alle tipicità locali, che interessano le piccole e medie imprese e il settore agricolo-rurale. Questi elementi costituiscono il “marketing” territoriale e rappresentano i fattori abilitanti per rilanciare la crescita dell’economia.

Il potenziale per lo sviluppo risiede nel “dna” del territorio, dalle ricchezze ambientali, urbane, economiche, storico-culturali, infrastrutturali, dei servizi e delle attrezzature, alle relazioni funzionali con le altre metropoli. La mancanza di un sistema di *governance* fatto di politiche integrate e coerenti, attento alle specializzazioni dei luoghi, è il nodo principale da sciogliere per rilanciare la Città Metropolitana e per rafforzare il suo ruolo nelle reti nazionali ed europee.

A questo si lega la problematica relativa alle scelte fiscali; è necessaria una politica di cooperazione fiscale di area vasta e la ricostruzione del sistema della finanza attraverso un dialogo intercomunale per la redistribuzione delle funzioni e delle risorse.



## 4. Le Zone Omogenee come articolazione del territorio metropolitano

### 4.1 Le Zone Omogenee istituite dalla Città Metropolitana di Torino

La Città Metropolitana, prima dell'entrata in vigore della Legge Delrio, era poco più che un concetto, piuttosto vago, che ha visto solo in alcune occasioni, tentativi di sperimentazione. Dal 1° gennaio 2016 l'Ente è entrato ufficialmente in vigore con l'adozione del proprio Statuto, ma è necessario che la nascita della Città Metropolitana sia accompagnata e governata da strumenti di pianificazione innovativi e idonei a questo livello. Si tratta di ripensare la Pianificazione come uno strumento *configurativo* del territorio e quindi di obiettivi, esiti attesi e progettualità, attraverso forme di cooperazione tra i diversi livelli e i soggetti che vi operano.

La Città Metropolitana di Torino, se confrontata con gli casi italiani, ha una situazione piuttosto particolare: i comuni che ne fanno parte sono in totale 315, molti dei quali, ben 253 (l'80,32%), hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. E' una caratteristica che può essere estesa su tutto il territorio regionale, basti pensare che in Piemonte i piccoli comuni che non superano i 5.000 abitanti rappresentano l'89,05% (e più di 250 non superano i 2.000 abitanti).

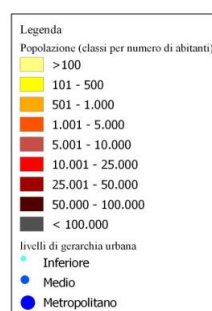
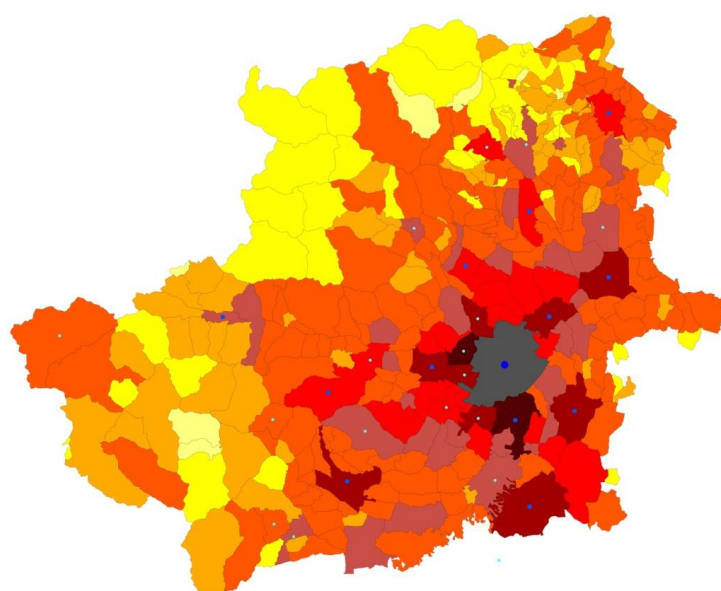
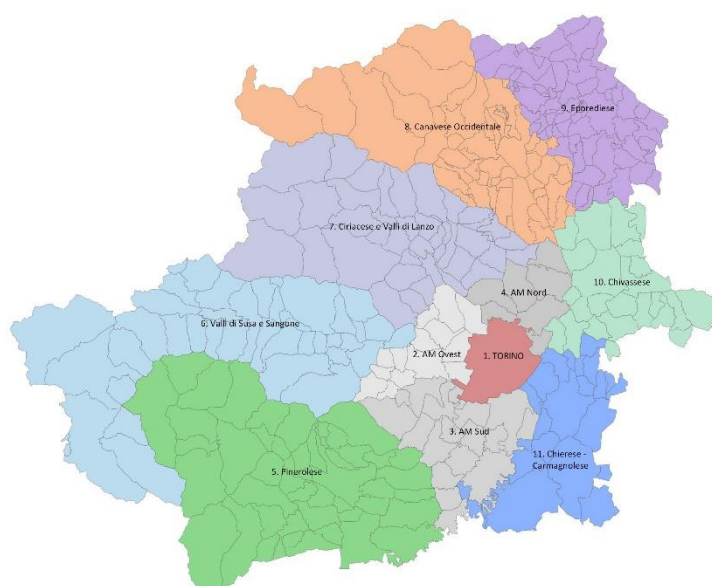


Immagine n.8: Carta della distribuzione della popolazione sul territorio della C.M. torinese  
Suddivisione dei comuni per classi demografiche e individuazione delle gerarchie urbane.

*Elaborazione propria*



La Legge 56/2014 introduce tra le funzioni della Città Metropolitana l'adozione di due strumenti di pianificazione, il Piano Strategico Metropolitano e il Piano Territoriale. Il primo, in particolare, è uno strumento triennale (revisionabile annualmente), elaborato per delineare una visione strategica che sia coerente con le vocazioni provenienti dai territori, ma allo stesso tempo si configuri come un disegno per organizzare e indirizzare le trasformazioni a scala comunale e intercomunale. Trattandosi di un territorio fortemente eterogeneo, la Città Metropolitana, in vista della redazione del Piano, ha scelto di suddividere il territorio in Zone Omogenee, ambiti in cui si registra un buon grado di collaborazione e rapporti di relazione tra i comuni intorno ad un polo principale.

Immagine n.9: Le Zone Omogenee della C.M. di Torino

*Elaborazione propria*

Tenendo presente che il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino dovrebbe avvalersi delle proposte provenienti dalle singole Zone Omogenee, rappresentandone la sintesi inclusiva in funzione di uno scenario strategico di sviluppo che sia condiviso e configurativo del territorio, nel paper viene suggerita una diversa partizione. Le zone omogenee, così come ridisegnate, vogliono poter rappresentare, nella maniera più coerente possibile, la geometria per il ridisegno delle politiche territoriale e socio-economiche a scala vasta.

La nuova articolazione è stata definita tenendo presente le caratteristiche fisico-morfologiche, quelle strutturali (dei sistemi ambientale e fluviale, infrastrutturale e insediativo), le dinamiche demografiche, socio-economiche e le relazioni intercomunali (in particolare la dipendenza dai poli principali e le esperienze di cooperazione o di politiche integrate tra comuni avviate in passato).

#### 4.2 *Una proposta di organizzazione territoriale per la Città Metropolitana Torinese*

La proposta per la C.M. torinese, suggerita, riguarda una ripartizione in otto Zone, ognuna delle quali, sarà guidata da un comune capofila, rappresentativo del territorio di riferimento, centralità e fulcro per i comuni limitrofi all'interno dell'ambito, ma al tempo stesso polarità per l'intera C.M. I comuni sono stati individuati secondo il ruolo più o meno centrale che già ricoprono e in funzione dei possibili scenari di sviluppo verso i quali potrà essere proiettato il nuovo Ente. Le Zone prendono il nome dal comune capofila:

- Area Metropolitana di Torino (Torino città capoluogo)
- Pinerolo
- Susa
- Ciriè
- Rivarolo Canavese
- Ivrea
- Chivasso
- Chieri – Carmagnola

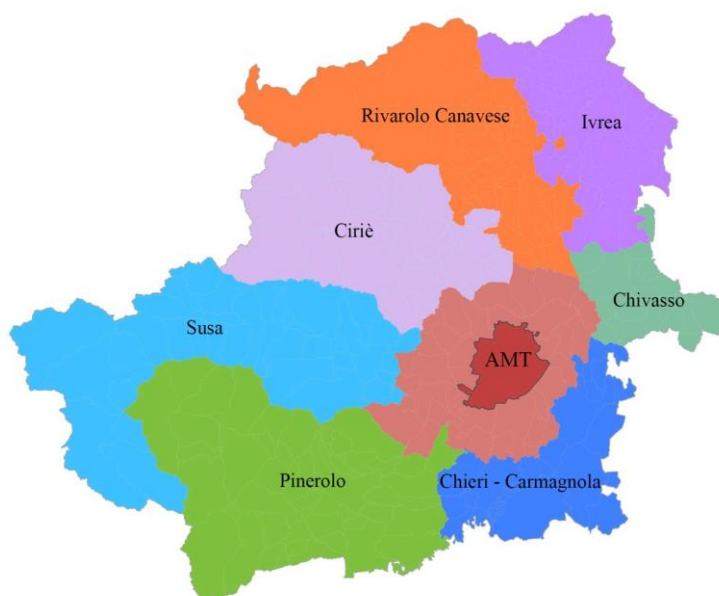


Immagine n.10: Proposta di Zone Omogenee della CM-To . *Elaborazione propria*

Rispetto alle undici Zone Omogenee adottate dalla Città Metropolitana<sup>9</sup> (immagine n.9), non si riscontrano grandi divergenze, ad eccezione dell'Area Metropolitana di Torino. Tralasciando le scelte politiche che l'Ente ha cercato di privilegiare, sulla base delle esigenze provenienti dai singoli comuni, la partizione suggerita in questo studio, cerca di basarsi, nella maniera più coerente possibile, sulle esperienze passate che hanno determinato maggiore incidenza o che rispecchiano le dinamiche e le relazioni di ciascun assetto territoriale individuato, ma soprattutto per fare in modo che ci sia una maggiore integrazione tra la pianificazione e la programmazione ai diversi livelli istituzionali. Per queste ragioni nella scelta dei confini delle Zone Omogenee c'è un buon grado di sovrapposizione rispetto agli Ambiti di Integrazione Regionale, che oltre ad essere facilmente riconoscibili per le loro peculiarità e vocazioni, rappresentano una dimensione alquanto ottimale per l'individuazione di obiettivi strategici regionali da recepire e tradurre in azioni e progetti operativi alla scala sovralocale. Le Zone Omogenee di Chivasso, Ivrea, Rivarolo, Ciriè e Pinerolo seguono fortemente la geometria adottata dalla Regione con i AIT. Nel caso della zona di Chieri-Carmagnola e Susa, si è scelto di accorpate in un'unica zona, quegli ambiti che nel PTR restano invece separati (AIT

<sup>9</sup> DCM 14 aprile 2015, n. 2/2015 (Prot. n.11258) "Approvazione della proposta definitiva di perimetrazione delle zone omogenee della Città metropolitana di Torino ai sensi dell'art.1, comma 11, lettera c), articolo unico della legge 7 aprile 2014, n. 56"

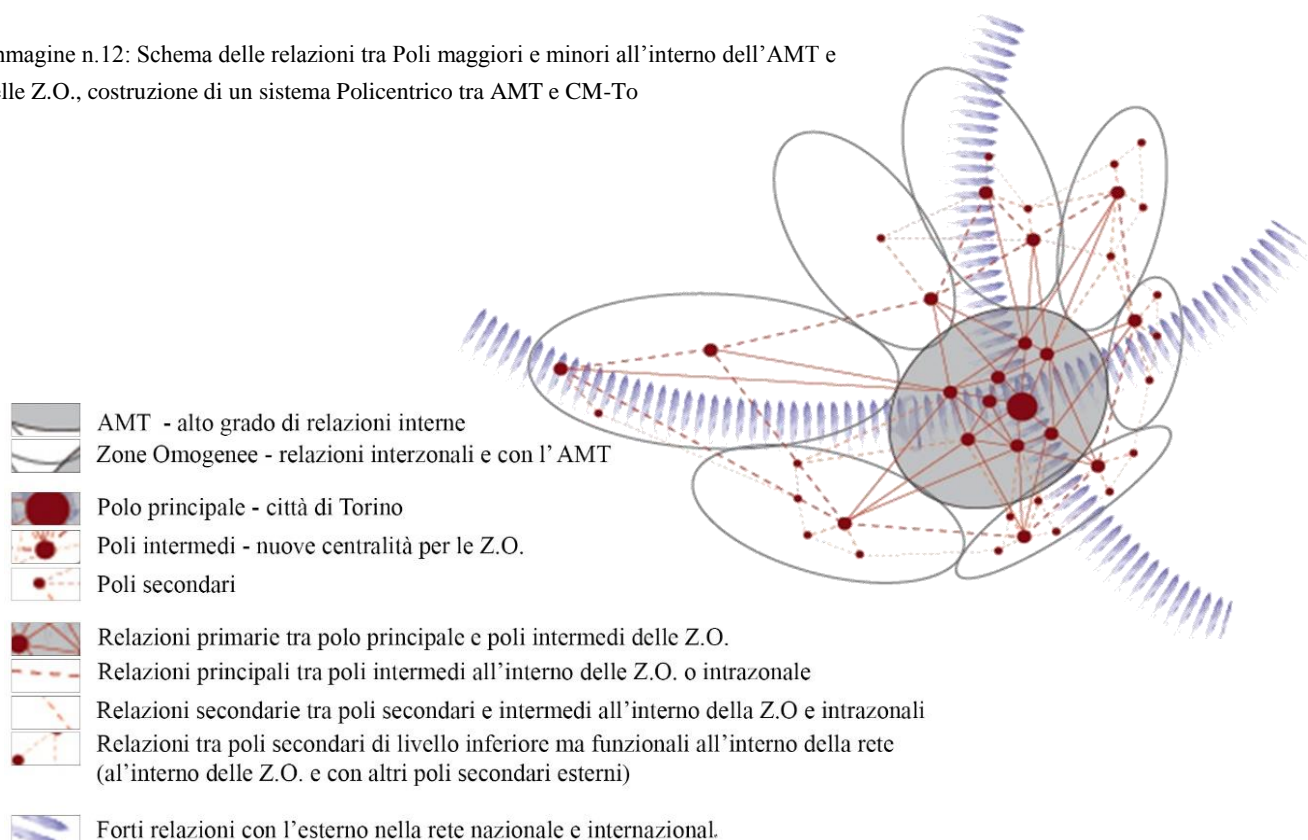
Unico caso in cui non è possibile fare un confronto con l'AIT regionale, è quello dell'Area Metropolitana di Torino. Per la Zona Omogenea n.1 di Torino la scelta della geometria proposta scaturisce dall'esigenza di cercare di mantenere una maggiore relazione con le attività del terzo Piano Strategico dell'AMT, promuovendo le forme di cooperazione e le relazioni che si sono istaurate tra i comuni e valorizzando gli obiettivi strategici prefissati, in funzione della possibile attuazione delle progettualità individuate.

L'AMT è di fatto una realtà così compatta, fatta di relazioni e rapporti tra città, di cui non si percepisce quasi più il confine amministrativo. Il cambiamento innovativo del terzo piano 'Torino Metropoli 2025' sta proprio nel superamento della vecchia logica Torino-centrica, per avviare lo sviluppo alla scala metropolitana. Le dinamiche e i processi storici che hanno interessato i comuni, soprattutto di prima e cintura, dimostrano il forte grado di relazioni tra il centro e l'area. Il ruolo 'accentratore' del capoluogo rispetto ai comuni limitrofi, si è ridotto, in quanto si sono sviluppate altre centralità sul territorio che ad oggi rappresentano nuove potenzialità per uno sviluppo non più urbano, ma metropolitano e policentrico. Una vera e propria *Città di Città*, in cui è evidente come la dimensione (territoriale, funzionale, fruitiva e percettiva) è cambiata, diventando di fatto "metropolitana". Ne è un esempio il sistema del verde. Dalle direttrici fluviali, infatti si articola un sistema a rete fortemente relazionato, da costituire di fatto un' 'infrastruttura verde'. Con questo termine si intende una maglia diversificata di elementi strettamente legati tra loro, che coinvolgono aspetti naturali (le aree naturali della cintura, quelle agricole e il verde di qualità nella parte più urbanizzata della città di Torino), oltre che quelli socio-economici. E' evidente come il tema coinvolga l'intera AMT; è fondamentale per questo motivo avere una visione strategica condivisa, non più settoriale, ma frutto di processi e di politiche integrate tra la sfera ambientale, territoriale e socio-economica, tra progettualità e programmazione. Fattore determinante che oggi ci porta a parlare di dimensione metropolitana, è anche la distribuzione delle funzioni. Nel corso del tempo, a partire dalle arterie principali, rappresentate in particolare dalle autostrade e dalla linea ferroviaria, le diverse attività, servizi e attrezzature di livello sovra locale, sono state localizzate anche al di fuori della città di Torino, determinando un processo di decentramento con lo sviluppo di nuove polarità. Lo dimostrano le dislocazioni dei poli industriali, direzionali, dei settori della sanità, dell'università e dei nodi turistici. Attraggono risorse, capitale economico ed umano.

17

e settoriale, gli scenari di trasformazione che i comuni hanno avviato, già da qualche tempo, sono volti verso una prospettiva più integrata a scala intercomunale. I grandi progetti infatti (del settore residenziale, del produttivo, del terziario, del verde) si sviluppano secondo due direttrici principali, una lungo la fascia occidentale dei comuni di prima cintura ed una interna alla città di Torino, che nel connettere da nord a sud le parti del capoluogo, coinvolge anche il territorio adiacente. In generale vengono previsti nuovi poli esterni e interni a Torino, che andranno a costituire le ‘porte’ dello sviluppo del territorio metropolitano. In generale la localizzazione delle principali funzioni, interessa soprattutto il centro dell’AMT (la città di Torino) e i comuni di prima cintura, (in particolare nella parte nord-occidentale e meridionale). Per i comuni esterni lo sviluppo è più incentrato nel settore agricolo- rurale e ambientale. Questa differenziazione rispecchia le specializzazioni dei luoghi, ma è evidente che tutte le politiche vanno affrontate in sinergia, legando le diverse vocazioni in un unico quadro d’ insieme, attraverso una strategia coerente, costruita sulla mixité funzionale. L’Associazione Torino Strategica/Internazionale, dopo le esperienze del primo e secondo Piano Strategico, ha avviato nel 2012 la terza fase per la redazione di un nuovo PS. Il piano nasce in un contesto di natura del tutto volontaria. Una delle novità del nuovo piano è proprio il territorio di riferimento. Dopo un lungo confronto, si è optato per includere i 38 Comuni che tra il 2000 e il 2004 avevano aderito alla Conferenza Metropolitana. ‘Torino metropoli 2025’ è lo slogan del terzo Piano, un disegno politico costruito in maniera concertata e condivisa, costituisce un quadro generale, di *vision*, per indirizzare i comuni a definire le politiche di intervento in maniera integrata. Si basa su un processo collettivo volto a facilitare il superamento dell’attuale crisi economica e sociale, nell’ottica di un rilancio dell’identità torinese e della sua capacità (efficacemente espressa negli ultimi quindici anni) di cambiare e trasformarsi, con l’obiettivo di continuare ad essere una città motore di sviluppo economico, socialmente e ambientalmente sostenibile, capace di posizionarsi ad un buon livello di ricchezza socio-economica nel panorama nazionale e internazionale ed essere perciò competitiva con le principali capitali europee. Nonostante questo strumento non abbia alcun valore giuridico, può rappresentare un buon esempio di strategia intercomunale, dal quale partire per estendere e applicare questa esperienza e metodologia al resto delle Zone Omogenee, con l’auspicio di poter convergere le vocazioni provenienti da ciascun ambito, all’interno di una macro-strategia, in grado di sintetizzare obiettivi e azioni specifiche per la nuova C.M.To.

Immagine n.12: Schema delle relazioni tra Poli maggiori e minori all’interno dell’AMT e delle Z.O., costruzione di un sistema Policentrico tra AMT e CM-To





### 4.3 Le potenzialità delle Zone Omogenee per l'attuazione di politiche di Governance

I diversi cambiamenti che le città si trovano ad affrontare, oggi come nel passato, sono il risultato di una serie di dinamiche socio-economiche che gradualmente agiscono sul territorio e sugli abitanti. Rispondere a questi mutamenti continui nella misura in cui si manifestano, significa posizionarsi nel contesto nazionale e internazionale, in relazione con le altre città e con le dinamiche in atto, rafforzando le specificità locali, ma in un'ottica competitiva a scala globale. La Città Metropolitana ha, in questo nuovo contesto, un nuovo ruolo: inserirsi in un sistema a rete fortemente competitivo a scala planetaria, puntando sulle proprie potenzialità e cooperando con le altre realtà complementari, avviando nuove forme di *governance*.

Secondo questo paradigma, la pianificazione strategica è lo strumento funzionale a rispondere alle nuove esigenze, basata su processi attivati su base volontaria e flessibili, sulla mobilitazione di diversi soggetti, sulla creazione di progetti e obiettivi in rete; è un mezzo per arrivare a delle possibili scelte future, sulla base di un quadro generale di lungo periodo, che abbia un approccio onnicomprensivo e integratore (di conseguenza intersettoriale, multiscalare e selettivo), per poter essere operativo, raggiungendo gli obiettivi fissati in precedenza. Non si tratta di strumenti rigidi, ma processi fondati sull'interazione, cooperazione, coerenza fra le diverse realtà territoriali, insieme a soggetti, strumenti e politiche in gioco di natura differente. La caratteristica di un piano strategico è l'attenzione alla definizione del problema, più che alla sua soluzione. Non è importante determinare le regole, quanto stabilire un approccio innovativo al governo del territorio, per promuovere lo sviluppo di quell'area.

Gli obiettivi delle nuove politiche di *governance* mirano ad uno sviluppo territoriale e socio-economico che va oltre la dimensione della Città Metropolitana. Così come vanno potenziate le relazioni all'interno dell'AMT e tra questa e la CM, allo stesso tempo fondamentali sono le relazioni con il restante territorio regionale, ma anche a livello nazionale ed internazionale. Per questo la CM-To ha il vantaggio di trovarsi in una zona geografica del tutto favorevole e potenzialmente strategica, è di fatto una posizione di cerniera tra l'Europa e il Nord Italia (arco padano-alpino e sistema portuale ligure). Le relazioni con Milano e Genova sono il risultato di politiche integrate avviate nel tempo, ma da incrementare ulteriormente per potenziare questo triangolo di città che può costituire una macro-regione a livello europeo fortemente competitiva. Anche le molte iniziative e partecipazioni ad attività o programmi europei di carattere regionale, tra cui Interreg IV "Spazio Alpino"<sup>10</sup> 2007-2013 e 2014-2020, e l'appartenenza all'Euroregione Alpi-Mediterraneo<sup>11</sup>, hanno dimostrato come questo territorio ha buone capacità di accrescere il suo ruolo e la sua posizione di prestigio tra le capitali emergenti.

In uno studio di Unioncamere Piemonte, "Il sistema infrastrutturale e logistico del Piemonte – criticità e potenzialità per una maggiore competitività delle imprese e del territorio" (*Uniontrasporti* – sezione: Trasporti Logistica Infrastrutture, maggio 2011), a partire da un'analisi complessiva dello stato attuale della dotazione del sistema infrastrutturale nella Regione, vengono valutati i possibili scenari di sviluppo, per migliorare le relazioni interregionali e nazionali, ma soprattutto internazionali.

In generale l'intera Regione presenta una buona offerta di infrastrutture in rapporto alla media nazionale, sia di rete stradale che ferroviaria (maggiormente sviluppata nell'area metropolitana; scarsa o inadeguata l'accessibilità nei territori più esterni), così come l'offerta aeroportuale, che gravita intorno al nodo di

---

<sup>10</sup> Il Programma Spazio Alpino è parte dell'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" e contribuisce al miglioramento della cooperazione tra le regioni europee. Attori nazionali, regionali e locali, collaborano a livello transnazionale in diversi progetti, con una visione comune: valorizzare e tutelare lo spazio vitale ed economico delle Alpi. Il programma che interessa un'area di quasi 450.000 km quadrati ed una popolazione di circa 70 milioni di persone, si rivolge ad una delle regioni più eterogenee d'Europa.

Riferimenti: <http://www.alpine-space.eu/home>

<sup>11</sup> L'Euroregione Alpi Mediterraneo riunisce cinque Regioni francesi e italiane (Provenza-Alpi-Costa Azzurra, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta e Rodano-Alpi), unite da un destino comune e da una base geografica coerente: l'Euroregione Alpi Mediterraneo, popolata da 17 milioni di abitanti, è ancorata nel cuore dell'Europa e del massiccio alpino e si apre sul Mediterraneo.

Attraverso questa cooperazione realizzata dal 2006, le Regioni dell'Euroregione Alpi Mediterraneo auspicano affermare il loro ruolo in Europa, avere un peso concreto sulle istituzioni europee e sviluppare progetti comuni.

Fonte: <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/>

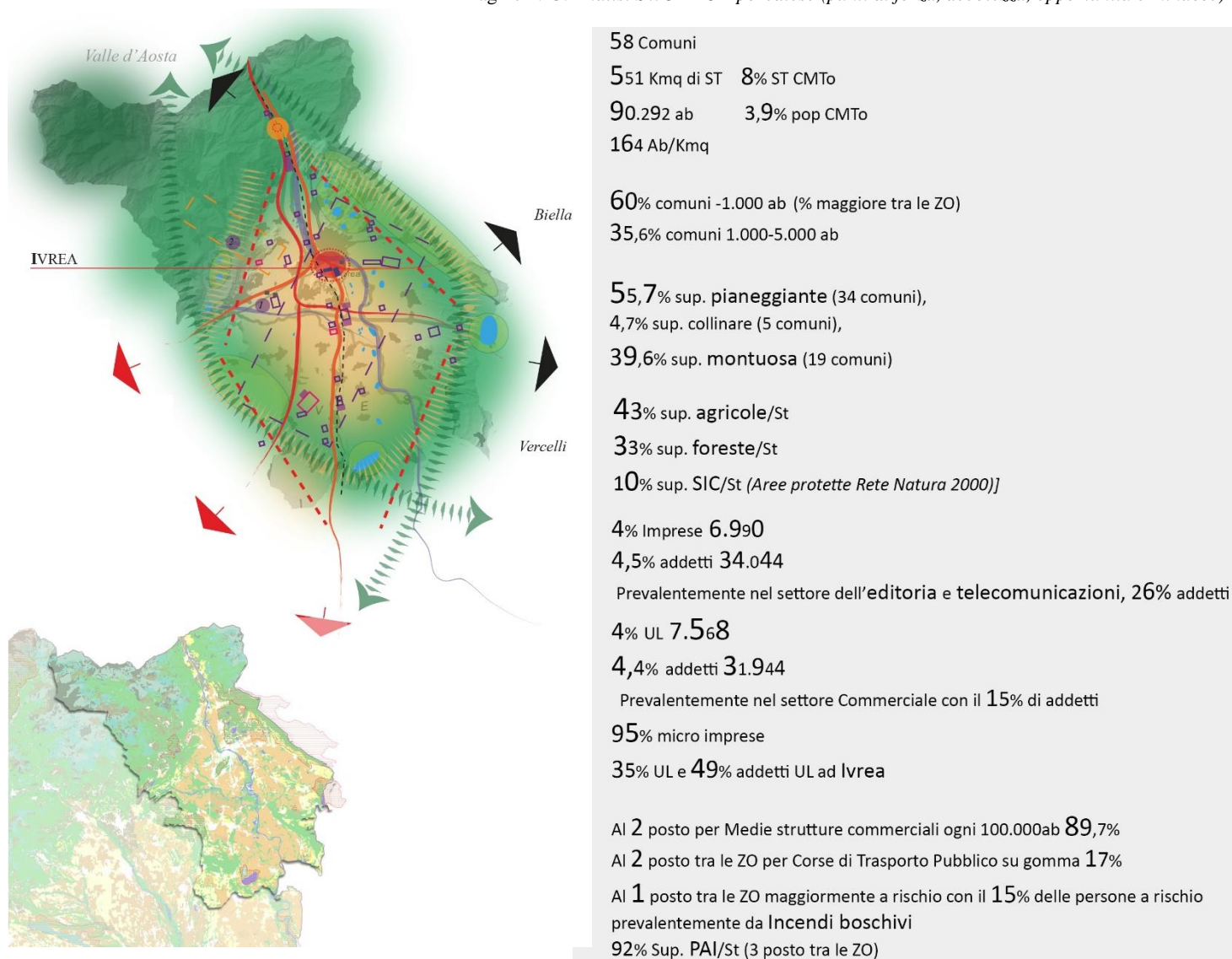
Torino-Caselle e dell'interporto di Orbassano, è un ottimo potenziale strategico per l'intera Città Metropolitana. Ai nodi (rappresentati dalle stazioni ferroviarie e aeroportuali) e alle linee (su gomma, su ferro e aeree) della rete attuale presente in tutto il Piemonte, si aggiunge nello scenario di sviluppo futuro, la realizzazione dei "Corridoi Europei". Così come riportato anche dallo studio di Uniontrasporti, l'inserimento nel sistema delle Reti TEN-T (*Trans-European Networks - Transport*, delineate dall'Unione europea negli anni ottanta), la realizzazione delle nuove direttrici, il collegamento ferroviario Transalpino, il potenziamento della rete ferroviaria esistente e dell'autostrada A4, insieme ad altri interventi (come Corso Marche e la metropolitana di Torino), possono rappresentare una delle maggiori strategie di sviluppo, non solo in termini di accessibilità e connessioni, ma anche per rafforzare le economie e il ruolo competitivo della C.M. sul panorama europeo.

Il nuovo posizionamento e le relazioni interne/esterne della Città Metropolitana sono necessarie per il suo sviluppo all'interno del sistema policentrico globale. Per ottenere questo risultato dovrà necessariamente potenziare le connessioni, migliorare l'accessibilità e promuovere la crescita della competitività, cercando di attrarre nuovi investimenti e trattenere sul territorio il proprio capitale economico, ambientale ed umano.

Trattandosi di un territorio fortemente eterogeneo nel caso della CM-To è necessaria, in primo luogo, un'attenzione particolare alle specificità locali. Solo attraverso un'adeguata analisi e sofisticate valutazioni delle vocazioni delle diverse realtà, a partire dall'apporto delle Zone Omogenee, si potrà avviare una politica integrata per la costruzione della *Governance* dell'intera Città Metropolitana di Torino come sistema di "Città di Città" e "Territorio di Territori"

#### Focus n.2: Esempio di analisi SWOT per una delle Zone Omogenee della CM-To: l'Eporediese

Immagine n.13: Analisi SWOT ZO Eporediese (punti di forza, debolezza, opportunità e minacce)












## Z.O.9 - EPOREDIESE





### PUNTI di FORZA

### PUNTI di DEBOLEZZA










#### ASSE SOCIO - ECONOMICO

	Polo principale di Ivrea- centralità della Z.O., polo attrattore per le realtà minori; nucleo strategico per la C.M. grazie alla presenza di attività e funzioni di livello metropolitano		Mancanza di politiche integrate e polarizzazione dei piccoli centri pedemontani o di crinale, frammentazione e mancanza di definizione dei margini urbani;
	Polo di livello inferiore, comune di Carema - attrattività per le rinomate produzioni di vini doc, grande attenzione all'identità, alle specificità e alle tradizioni del territorio		Forte grado di dipendenza dal centro di Ivrea; numero elevato di comuni con meno di 1.000 e 5.000 abitanti
			Scarsa offerta ricettiva, nonostante i numerosi eventi e manifestazioni culturali; mancanza di valorizzazione del patrimonio storico
	Aree produttive consolidate		Aree produttive dismesse
	Aree produttive in espansione		Aree produttive con criticità

#### ASSE INFRASTRUTTURALE

	Viabilità primaria - autostrada; accessibilità interne ed esterne alla C.M. e connessioni di livello interregionale		Impatti ambientali dell' autostrada e della linee ferroviarie sul paesaggio naturale e agricolo
	Viabilità principale di connessione verso le altre Zone della C.M.e con i territori delle province adiacenti		
	Linea ferroviaria (e stazioni) - buona accessibilità e connessioni metropolitane e interregionali		

#### ASSE AMBIENTALE

	Patrimonio naturalistico-ambientale e storico-culturale; eterogeneità morfologica e paesaggistica		Serra orientale ed occidentale, barriere naturali di separazione rispetto ai territori esterni
	Zona montana e pedemontana - qualità e ricchezza ambientale e patrimonio naturale; eterogeneità morfologica, elemento strutturante dell'ambito; panoramicità e riconoscibilità		
	Le colline (con una forma a ferro di cavallo) racchiudono la zona interna della vallata della Dora Baltea, originando un paesaggio tipico e riconoscibile, quello dell' "Anfiteatro Morenico" (inclusi alcuni territori della Provincia di Biella); patrimonio naturale e storico-culturale; percorsi, mete fruibili ("Alta Via"), attività sportive e ricreative		
	Aree protette per l'elevato valore ambientale e naturale, in particolare la "Serra Morenica" a confine con la Provincia di Biella		
	Fiume Dora Baltea - direttrice fluviale di connessione ecologico-ambientale		
	Territorio dei laghi, tra i più importanti, il lago di Candia		
	Vallata della Dora Baltea, prevalentemente agricola		
	La morfologia del territorio ha consentito un maggiore sviluppo degli insediamenti e della produzione		





### OPPORTUNITA'

### MINACCE





#### ASSE SOCIO - ECONOMICO

Politiche di governo e gestione integrate che coinvolgano le bellezze naturali, i beni storici presenti, i piccoli centri e le attività culturali, turistiche e sportive di promozione del territorio





Rafforzamento del ruolo delle polarità e della Z.O. all'interno della C.M. e promozione delle specificità verso l'esterno

	Ivrea, Polo principale e motore di sviluppo della Z.O., nodo di attrazione per le realtà locali e centralità strategica per l'intera Città Metropolitana		Continuo fenomeno di polarizzazione e isolamento dei comuni, con conseguente crescita dell' accentramento delle politiche, strategie e azioni intorno ad un unico polo, Ivrea; sviluppo insediativo disomogeneo e frammentato
	Polarità di livello inferiore, Carema, che per le sue specificità, legate soprattutto ai vigneti di ottima qualità e alla produzione di vini doc, rappresenta una centralità per lo sviluppo metropolitano e per la competitività a livelli nazionali e internazionali		
	Diversificazione e specializzazione della produzione		Indebolimento dell'intero ambito a livello metropolitano e extra-metropolitano
	Propensione all'internazionalizzazione		Competizione con i distretti industriali esterni soprattutto quelli internazionali
	Comparti produttivi di maggior rilievo - poli strategici per la promozione del "marketing" territoriale		
	Settore telefonica, elettronica e informatica (ex-Polo Olivetti)		
	Attività estrattive (filiera della diorite)		
	1- Centro di ricerca e Polo delle biotecnologie "Bioindustry Park"		
	2- Centro di ricerca RTM		
	Aree dismesse da riqualificare		
	Cambiamento di destinazione d'uso di ex aree industriali; realizzazione di nuovi poli di sviluppo strategico		

#### ASSE INFRASTRUTTURALE

	Buona accessibilità, in particolare dal nodo di Ivrea, sia verso la Città Metropolitana, che verso l'esterno (province di Biella e Vercelli; regione Valle d'Aosta)		Scarsa accessibilità e connessioni verso i comuni periferici di crinale; Continua perdita di suolo nel fondovalle (a causa dell' agricoltura intensiva e dello sviluppo urbano); degrado ambientale dato dagli insediamenti lungo il fiume e i crinali e dalle grandi infrastrutture (Corridoio della Pedemontana)
	Relazioni interne tra la Z.O. e l'intera Città Metropolitana		
	Relazioni con l'esterno: territori delle Province limitrofe e connessioni interregionali; strategie di sviluppo economico con la Valle d'Aosta; grandi infrastrutture (Corridoio della Pedemontana)		

#### ASSE AMBIENTALE

	Valorizzazione e salvaguardia del paesaggio e dei caratteri naturalistici del territorio		Frammentazione e isolamento del patrimonio naturalistico-ambientale e dei beni storico-culturali
	Valorizzazione del paesaggio e delle ricchezze naturali; Connessioni ecologiche-ambientali lungo i corridoi esterni, a partire dall' arco alpino, lungo le fasce della Serra occidentale ed orientale; corridoio ecologico del fiume Dora Baltea		Mancanza di valorizzazione del paesaggio, discontinuità tra aree verdi (buffer-zone) e corridoi ecologici, perdita della biodiversità e gestione inadeguata del patrimonio naturale

L'esempio riportato nel Focus vuole mettere in evidenza le potenzialità di una delle Zone Omogenee delle CM-To. E' il caso dell'Eporediese, una realtà di 58 comuni, fortemente eterogenea al suo interno: la zona di montagna a nord prevalentemente verde in cui oltre per il patrimonio forestale si distingue per i vigneti di eccellenza di Carema; la fascia centrale più urbanizzata intorno al polo di Ivrea dove si concentrano le maggiori attività e servizi; infine la parte a sud caratterizzata prevalentemente da seminativi e vigneti (tra i più rinomati quelli di Caluso) interclusa all'interno della collina della Serra Morenica, un paesaggio di grande valore ambientalistico-naturale. Da nord a sud si alternano una diversità di paesaggi, dalla montagna, alla collina, alla pianura, dai boschi ai seminativi, dalle aree urbanizzate e dalle linee infrastrutturate principali del ferro e dell'autostrada che attraversano trasversalmente l'ambito, alle zone dei laghi (tra cui il Lago di Candia) e alla direttrice fluviale della Dora Baltea.

L'Eporediese si caratterizza per una struttura morfologica decisamente riconoscibile, che conferisce il nome alla zona, l'Anfiteatro Morenico, proprio per la forma a "ferro di cavallo" o a "U". Le colline che contornano l'intero ambito costituiscono una sorta di barriera naturale che nel tempo ha rafforzato l'indipendenza dell'ambito soprattutto rispetto alle relazioni con il centro di Torino. Questo carattere di autonomia funzionale si è consolidato e, oggi, l'Eporediese è una delle realtà più autosufficienti della CM-To (in termini territoriali e socio-economici); sono aumentati i flussi autocontenuti al suo interno, prevalentemente con centro attrattore la città di Ivrea, polo principale non solo a scala locale all'interno della Zona Omogenea, ma anche per l'intera Città Metropolitana di Torino. Ivrea in sostanza ricopre un ruolo centrale in primis all'interno della sua zona, di cui ne è capofila, ma anche per lo sviluppo dell'intera CM-To e delle dinamiche a scala regionale. Accrescere le relazioni interne, a partire dal coinvolgimento e dalla messa in rete delle vocazioni delle singole realtà minori, significa poter rilanciare e promuovere un sistema di "città di città" (come quello di Ivrea e dei restanti 57 comuni) all'interno di un macro-sistema come quello metropolitano che troverà la sua sintesi in un "territorio di territori": il territorio della CM-To rappresentativo dei diversi territori che costituiscono le singole Zone Omogenee (come quello dell'Eporediese).

## 5. Conclusioni

La costituzione della nuova Città Metropolitana rappresenta la dimensione idonea per il futuro del territorio, in cui è indispensabile che alcune funzioni e servizi di area vasta, siano gestiti e governati attraverso nuove forme di *governance* che sappiano rispondere alle problematiche e guardare lo sviluppo nella sua dimensione più adeguata, che non è più quella comunale.

L'istituzione del nuovo Ente va vista come una vera e propria sfida per il territorio stesso e per la società che lo vive e lo governa, dalla sfera politica al singolo cittadino.

La proposta del nuovo assetto territoriale metropolitano si presenta in un contesto (istituzionale ed economico) piuttosto instabile, come quello italiano di questi ultimi anni, ed è, proprio per questo, una grande opportunità da cogliere immediatamente, garantendo una serie di vantaggi sotto il profilo istituzionale-amministrativo e socio-economico, che solo in questo modo potranno tradursi in crescita e sviluppo a lungo termine.

La costituzione delle Zone Omogenee, come suddivisione per il nuovo assetto territoriale della Città Metropolitana, rappresentano la giusta rappresentanza non solo delle città, ma anche e soprattutto dei territori. L'obiettivo a cui mirare, con l'istituzione del nuovo ente, è la costruzione di un sistema di "Città di Città" e di un "Territorio di Territori". La Città Metropolitana Torinese, come ribadito più volte, è caratterizzata da una forte eterogeneità dei luoghi. La necessità di riequilibrare i rapporti tra le aree più forti e quelle più deboli, significa riconoscere le risorse, le specificità e le potenzialità di tutti i luoghi in un'ottica policentrica. La rete metropolitana si fonda, in alcuni casi, sulla presenza di città- polo (principali o intermedie), che costituiscono il nucleo centrale all'interno della propria Zona Omogenea e il fulcro per le relazioni con l'esterno, è il caso di Torino, Ivrea, Pinerolo, Chieri e Carmagnola. In altre situazioni, dove non c'è una polarità così forte, al contrario, spesso predominano i comuni di piccole dimensioni, frammentati e polarizzati, è proprio il territorio in sé a rappresentare un'opportunità a livello strategico, la sua storia, le sue peculiarità e le sue risorse (si pensi ad esempio alle ricchezze della zona della Montagna Olimpica e Val di Susa). Altri casi ancora, come le Zone Omogenee di Chivasso, Rivarolo Canavese e Ciriè, che si collocano in una posizione intermedia, presentano poli intermedi, che possono essere potenziati, ma comunque il loro punto di forza sta nelle risorse del territorio nel suo complesso (soprattutto ambientali, storiche e produttive).

La Città Metropolitana, supportata da strumenti di pianificazione idonei alla sua dimensione e alle nuove esigenze, rappresenta la sintesi di questi caratteri di un Territorio di Territori: da un lato è la Città, fatta di relazioni tra un insieme di Città e dall'altro rappresenta il Paesaggio, come sintesi di tanti di Paesaggi nella loro diversità e complessità. Il vantaggio di saper riconoscere le peculiarità dei singoli luoghi, sarà quello di riuscire a costruire una visione strategica a scala metropolitana, che attraverso un modello di *Governance* potrà essere gestito e governato nella maniera più opportuna, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Lo Statuto è lo strumento per legiferare e normare le attività, le funzioni e le competenze degli organi a livello metropolitano. In questo modo verranno specificati gli indirizzi da perseguire secondo uno scenario condiviso di area vasta, che troverà nel Piano Strategico la sintesi delle vocazioni derivanti da ogni singola Zona.

I nuovi strumenti di pianificazione, Piano Strategico e Piano Territoriale Metropolitano, di livello intermedio, svolgono effettivamente la funzione di coordinamento. Trattandosi di piani configurativi del territorio, dovranno essere elaborati sulla base di un modello di cooperazione e concertazione tra gli enti (ai diversi livelli) e dovranno tener conto delle esigenze derivanti dai diversi soggetti della sfera pubblica, delle imprese e da tutti gli attori pubblici e privati, istituzionali o non, che agiscono sul territorio o ne sono portatori di interessi, indispensabili per mettere insieme le risorse, individuare le politiche in maniera integrata e costruire la Visione Strategica Metropolitana.

Inoltre secondo il profilo amministrativo, il Consiglio Metropolitano (18 consiglieri), che affianca il Sindaco per il governo e la gestione dell'intera C.M., costituisce la rappresentanza delle singole Zone Omogenee. Questo è l'ulteriore vantaggio per avviare politiche di cooperazione, evitando le disparità e cercando di rispondere nella maniera più opportuna alle esigenze derivanti dai diversi territori.

Altro elemento positivo per la Città Metropolitana è quello di avere una propria autonomia finanziaria. In questo senso le risorse saranno distribuite tra i territori secondo una programmazione economica di area vasta che accompagnerà la pianificazione strategica e territoriale. Gli strumenti perequativi e le forme di cooperazione finanziaria sono alla base per rendere operativi gli obiettivi e le strategie a questa dimensione. I vantaggi che possono scaturire dalla ripartizione delle Zone Omogenee è che ci sarà un'equa distribuzione delle risorse, secondo una visione concertata, in cui gli investimenti sono volti ad assicurare lo sviluppo del Territorio.

Si prospetta uno scenario basato principalmente sulla competitività. A questo obiettivo bisognerà rispondere attraverso il rafforzamento dei sistemi economici presenti, la promozione dell'innovazione e della ricerca, l'incentivazione degli investimenti in modo da rendere più attrattivo il territorio, l'incremento della presenza di capitale umano e il posizionamento ad un buon livello nei mercati europei. Le imprese saranno supportate dal nuovo ente che dovrà assicurare maggiore coinvolgimento degli attori privati, attraverso processi più semplici, flessibili e coerenti con lo sviluppo territoriale. A fronte della crisi che ha colpito l'intero Paese, sarà difficile pensare ad una crescita basata sulla produzione interna; piuttosto bisognerà mirare a nuove politiche di internazionalizzazione, individuando quelli che sono i settori più competitivi, che rappresentano il marchio territoriale e soprattutto immediatamente cantierabili.

Altro settore importante per lo sviluppo socio-economico è quello delle infrastrutture.

Un territorio isolato non sarà mai competitivo; il sistema infrastrutturale e logistico sono determinanti. Essere lontani dagli assi di trasporto significa scontare lo svantaggio, in termini di tempo e denaro, sia per il reperimento delle materie prime, sia nelle fasi di distribuzione. E' evidente che le imprese si localizzano vicino alle infrastrutture di trasporto, autostrade in primis.

Progetti, e di conseguenza risorse finanziarie, vanno programmati e gestiti a questo livello per rispondere alle dinamiche globali attuali, che ruotano intorno ai temi della competitività, concorrenzialità, promozione del marketing territoriale, attrazione degli investimenti dall'esterno e incentivazione dell'export a livello internazionale.

E' evidente la complessità di un sistema così esteso, in cui entrano in gioco diversi attori, vari interessi e territori vastissimi e diversificati. Proprio per cercare di semplificare le procedure (o per lo meno non complicarle) e soprattutto rendere i processi politici e decisionali più coerenti, la scelta delle geometrie delle otto Zone Omogenee si integra con gli ambiti regionali. L'auspicio è quello di uniformare le diverse partizioni esistenti regionali, metropolitane e intercomunali (unioni, consorzi, patti o programmi territoriali, ecc...) entro un'unica geometria per un migliore governo del territorio e per la *governance* metropolitana.

## 6. Bibliografia

### I Comprensori in Piemonte

- Beltrame Carlo (marzo 1969), 'Il discorso dei comprensori nell'esperienza italiana', Quaderno Ce.D.R.E.S. (n.46). Amministrazione Provinciale di Alessandria. Biblioteca Centrale di Architettura, Politecnico di Torino
- Collana di ricerche sul Saluzzese dell'Istituto di Programmazione Territoriale e Progettazione della Facoltà di Architettura di Torino (1969), 'Primi elementi in ordine alla metodologia per il piano e per le ricerche necessarie'. *Contributi alla formazione di una metodologia per la programmazione comprensoriale*. Marsilio Editori, Padova
- Regione Piemonte (1980) 'Primo schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Ivrea', approvato il 29 febbraio 1980
- Regione Piemonte (1980) 'Primo schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Pinerolo', approvato il 23 febbraio 1980
- Regione Piemonte (marzo 1989) 'Studio per la formazione dello schema di Piano Territoriale del Comprensorio di Torino'

### Il riordino istituzionale e la Pianificazione di area vasta

- Barbieri Carlo Alberto (2012), 'Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio'. Urbanistica Informazioni (n.244), INU Edizioni, Torino
- Barbieri C.A. (2013), 'La necessità di una nuova pianificazione in Piemonte'. INU – DIST, Politecnico e Università di Torino, Torino
- Barbieri C.A., Saccomani S., Santangelo M. (2014), 'Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio'. Rivista Piemonte delle Autonomie, Torino
- Città Metropolitana di Torino; DCM 14 aprile 2015, n. 2/2015 (Prot. n.11258) "Approvazione della proposta definitiva di perimetrazione delle zone omogenee della Città metropolitana di Torino ai sensi dell'art.1, comma 11, lettera c), articolo unico della legge 7 aprile 2014, n. 56"
- IRES Piemonte (2009), 'Carta del territorio'. *La proposta del Piemonte per un nuovo governo del territorio regionale*. Regione Piemonte, Torino

### L'AMT e i Piani Strategici

- Centro di Ricerca Luigi Einaudi (maggio 2014), 'Semi di fiducia 2014'. Quindicesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino. Umberto Mazzoni & c., Torino
- IRES Piemonte (maggio 2014), 'La cooperazione municipale a Torino'. Informa Ires (anno XXV, n.45), Torino
- Associazione Torino Internazionale/Strategica (2006), 'Secondo Piano Strategico dell'Area Metropolitana di Torino. *Direzioni e Obiettivi*'. Torino
- Associazione Torino Internazionale/Strategica (luglio 2013) 'Mappatura delle trasformazioni urbane. *Fenomeni e temi per una strategia territoriale metropolitana*'. Progetto City Regions, Torino
- IRES Piemonte - Istituto di ricerche economiche e sociali del Piemonte (elaborazione) (settembre 2013) 'Le cooperazioni tra comuni in Area Metropolitana Torinese'. Associazione Torino Internazionale/Strategica (realizzato da), Progetto City Regions, Torino

### Riferimenti sitografici

- Il processo di riforma e riorganizzazione istituzionale e legislativa

Costituzione della Repubblica Italiana- Parte II 'Ordinamento della Repubblica'- Titolo V, art. 114-120  
[http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2\\_titolo5.html](http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo5.html)

Legge Costituzionale n.3 del 10 ottobre 2001 'Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione'  
<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-10-24&atto.codiceRedazionale=001G0430>

Legge n. 56 del 7 aprile 2014 'Disposizioni sulle Città Metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni' - disegno di legge n.1542 (21 dicembre 2013) <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014-04-07;56>

- Il territorio della Provincia di Torino e della Regione Piemonte: Documentazione e Piani

Istat <http://demo.istat.it/>; [www.istat.it/it/prodotti/banche-dati](http://www.istat.it/it/prodotti/banche-dati)

Provincia di Torino [www.provincia.torino.gov.it/](http://www.provincia.torino.gov.it/)

PTCP2 Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale-Provincia di Torino, 2011  
[www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian\\_territoriale/piano\\_terr\\_coord/variante\\_ptc2](http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian_territoriale/piano_terr_coord/variante_ptc2)

Regione Piemonte- PTR e AIT, 2008 [www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm)

- Progetti Europei: Euroregione Alpi Mediterraneo <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/>

Spazio Alpino <http://www.alpine-space.eu/home>

## ABSTRACT

The change of title V of the Constitution (Constitutional Law n.3/2001), was the start of the reform process in the area of *government of the territory*, with the aim of enhancing cooperation at different administrative levels, albeit with strong limitations due to the lack of fundamental lines of the territorial configuration of national competence.

The Law Delrio (L.56/2014) defines Metropolitan Cities as territorial bodies of the second level, the purpose of which is the strategic development of the metropolitan area, by planned and planning, coordination, promotion and integrated service management, infrastructure and communication networks of interest of the metropolitan city and care of institutional relations pertaining to the first level, including those at the European level. Law 56/2014, in setting the basic functions for the new metropolitan cities, forces the drafting of new planning tools, leaving a certain degree of freedom to the Statutes to regulate the processes, methods and organization of the institution. The success of the reform will depend on how the vast and local planning of the territory responds to this change, to promote the territorial *governance*.

The need to innovate planning tools and begin a process of reform of the territorial government becomes a top priority in the case of Piemonte, characterized by a high degree of heterogeneity and a large fragmentation of the territories. The Metropolitan City of Turin is the one with the highest number of municipalities, but with a fairly low population density and a highly uneven distribution of the population (the total population is around 2.3 million inhabitants, on a land area of 6,830 sq km). Of a total of 315 municipalities, a good 253 (the 80.32%), have a population of less than 5,000 inhabitants. The great challenge of the new Metropolitan City of Turin regards redefining the processes of policies in *Governance*. This phenomenon of territorial fragmentation helped to discourage cooperation and integration to a wide scale; it is further confirmation of the need to resort to strategic planning and, together with a new metropolitan tax, as the tools needed to this institutional level. The major problems found at the metropolitan level, regarding primarily the gap between Turin, the capital city and the rest of the territory, with a strong concentration of the role of the primary pole with respect to external territories, which tend to be detached and often join in inter-communal forms for greater autonomy from the center. Plus the morphology which, besides being a great resource, is a further element of separation, which resulted in a polarization and isolation of non-metropolitan areas, especially those of small size and with a local administration too weak. In response to these phenomena forms of supra local collaboration have begun, but mainly sectoral; the lack of a network system of inter-municipal policies of an entity at the strategic level and large scale capable of governing and managing territorial development.

The organization of the metropolitan area through the Homogeneous Zones, could represent a just representation not only of the city, but also and above all of the territories, in order to promote the convergence of individual vocations into a single strategic plan. The start of this process may start from two main directions: repair relations between cities and territories and build a strategic metropolitan vision, a dynamic process, based on the convergence of the vocations of the Zones.

The Metropolitan City of Turin, as "City of Cities" and, as suggested by this paper, as "Territory of Territories" is based on a strategic vision, built from the aggregation and integration among the vocations of the area and those of the Metropolitan City. The goal is to create a polycentric system for territorial and socio-economic development. The priority of the CM-To, structured in this way, is to bring together the territories into a single Strategy, as a synthesis inclusive of their specializations. Relationships between cities and territories are the must priority to create a new metropolitan and regional system, a new identity of the CM-To., built thanks to the connections between poles, resources and specificities. In this framework the Homogeneous Zones must be able to perform a function of Systems of Systems: on the one hand they help strengthen the internal relations, on the other, their interaction represents the framework for the development of the new metropolitan arrangement.