



Ripensare il riequilibrio intra-regionale per la competitività territoriale del Piemonte

L'autonomia dei quadranti e il potere di coordinamento degli Ait

XXXVIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI – AISRe

Cagliari 09/2017

Ludovica Lella



Spunti interessanti vengono da diversi lavori di cui si è occupato l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali – **Ires** della Regione Piemonte, di carattere quanti-qualitativo*:

- **dall'aggiornamento del PTR** - aggiornamento della componente conoscitivo-strutturale del PTR della Regione Piemonte (AIT) - **e dal Progetto Antenne** - un nuovo sistema di analisi delle realtà socio-economiche sub-regionali e di ascolto dei territori piemontesi basato sulla collaborazione con testimoni privilegiati locali- **a scala regionale** (2017)
- al lavoro per la **Città Metropolitana di Torino secondo la ripartizione in Zone Omogenee** – documento di inquadramento socio-economico per il Piano Strategico della CMTor (2015-2016)
- È in corso un lavoro di proposta di suddivisione del territorio regionale in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) con conseguente revisione degli attuali AIT – PTR Regione Piemonte

Modello SIA: analisi asse socio-economico, infrastrutturale, ambientale + interviste dirette

• AIT – PTR Regione Piemonte (2011)

Il PTR (2011) individua 33 Ambiti di integrazione territoriale - AIT organizzati ciascuno attorno a un centro urbano principale.

Sono definiti come “aree di prossimità funzionale” e sono formate, oltre che dal centro principale, dai comuni limitrofi con cui si svolgono la gran parte dei flussi casa-lavoro e dei flussi per studio, per acquisti commerciali, per cure e assistenza, per il tempo libero.

Gli AIT identificano “spazi di relazioni intersoggettive locali, definiti in base a un relativo **autocontenimento di flussi** che sono causa e/o effetto di tali relazioni”;

identificano la scala a cui le **relazioni di prossimità** tra fatti, azioni e progetti, che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi, assumono evidenza empirica e riconoscibilità.

Tali relazioni riguardano l'ambiente, il paesaggio, i beni culturali, le risorse primarie, le attività produttive, la circolazione, le centralità, il commercio, il turismo, le identità locali, le dotazioni demografiche, il “capitale” cognitivo locale, quello sociale, quello istituzionale e quant'altro di pertinenza del Ptr.



• **Zone Omogenee** - Città Metropolitana di Torino (2015)

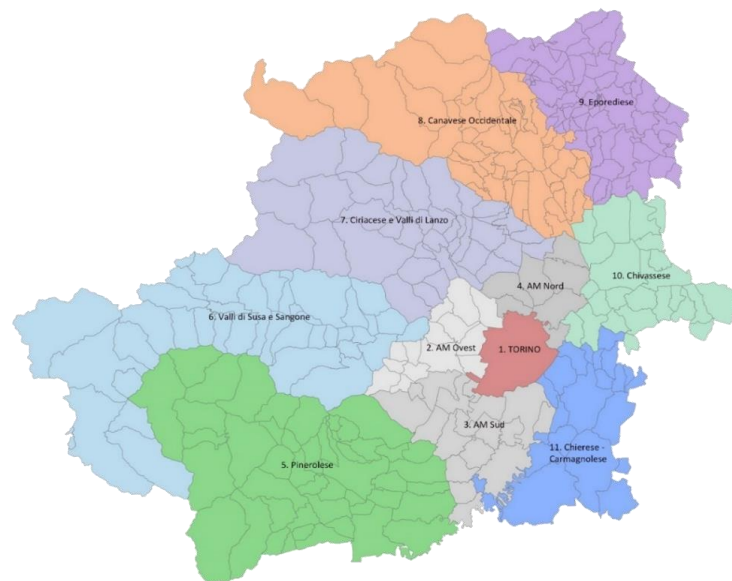
La Città metropolitana di Torino, ai sensi dell'art. 1 comma 11, della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha convenuto di individuare sul proprio territorio 11 "zone omogenee", al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei Comuni al governo della Città Metropolitana.

Sono ambiti di esercizio delle **funzioni metropolitane di governo, gestione e programmazione** del territorio.

Le zone omogenee costituiscono altresì **articolazione** sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

Le zone omogenee esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano.

"In considerazione del fatto che la Città Metropolitana di Torino è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territorio/popolazione, la Città Metropolitana è costituita da zone omogenee caratterizzate da **contiguità territoriale** e con una **popolazione non inferiore a 80.000 abitanti**"



CENTRO v PERIFERIA

- Dal dopoguerra : Città maggiori come motore di traino per lo sviluppo economico
- Sistema policentrico - relazioni tra polo e aree periferiche
- Italia (dopo anni '70) : Sistemi Locali di piccola e media impresa fortemente integrati con i territori periferici
- L.142/'90 riapre dibattito Centro / Periferia
- Dopo la crisi economica del 2008 : Rilancio territoriale a partire dalle C.M. / Indebolimento Province e aree periferiche
- L 56/14 : ruolo centrale C.M. / (e Referendum 2016) dibattito sulle aree periferiche
- Tentativo di ripresa conflittuale:
 - Il modello classico delle città come motori di traino per lo sviluppo nazionale trova contrasto nella periferia*
 - livello istituzionale - città maggiori e CM
 - dinamiche territoriali – forza delle periferie



L'area vasta e il livello intermedio: il processo di riforma istituzionale e le ricadute sul territorio

Nodo: FUNZIONI AMMINISTRATIVE
DI AREA VASTA

E IL LIVELLO INTERMEDIO

Manca, a livello istituzionale, un vero e proprio riconoscimento dei Sistemi Locali esistenti -

in **Piemonte** gli AIT –

realità autonome, fortemente integrate, con una propria identità, proprie specificità e vocazioni.

- Riforma costituzionale (Titolo V)
- L.56/2014 Delrio
- Province e Città Metropolitane
- La pianificazione di Area vasta

FUNZIONI DI COORDINAMENTO /
FUNZIONI DI AREA VASTA

CM= restano immutati i «confini amministrativi» (ex Province),
ma cambiano i confini “funzionali” (L.56/14)

Messa in discussione del ruolo delle **Province**: sono confermate come **ente intermedio** ma di fatto «ridimensionate» dal punto di vista delle funzioni..

Nel caso dei territori non metropolitani la pianificazione d'area vasta e delle funzioni associate resta dunque una questione ancora aperta



Come ripensare il riequilibrio intra-regionale in Piemonte

« IPER – TERRITORIALIZZAZIONE »

- Frammentarietà
- Discontinuità
- Ridondanza

Partizioni / Funzioni

Confini Amministrativi / Confini Funzionali



In quali e quanti casi c'è **coerenza** tra le partizioni oggi utilizzate nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio e nell'organizzazione territoriale dei servizi?



È possibile **far convergere** le partizioni esistenti verso geometrie comuni?



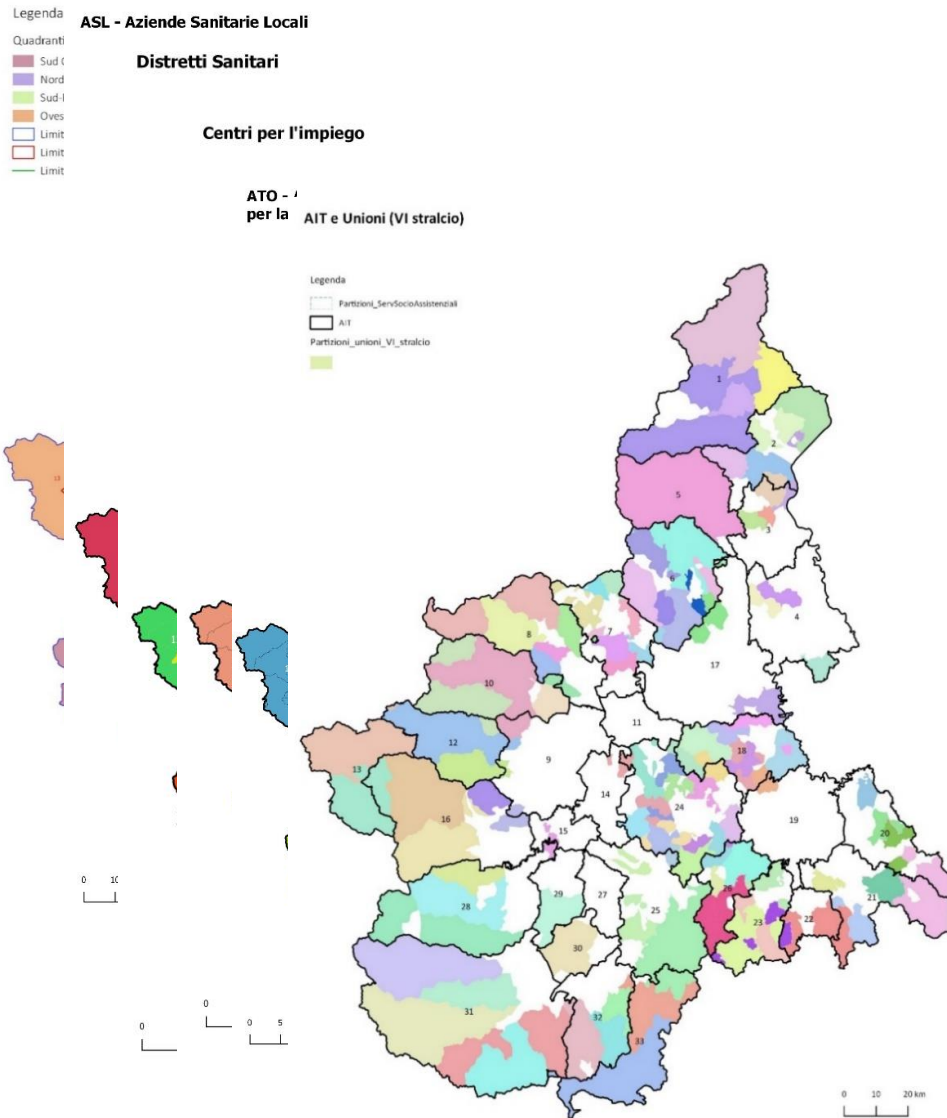
Come ripensare il riequilibrio intra-regionale in Piemonte



C'è coerenza tra le partizioni oggi utilizzate?

Dal lavoro di Ricerca dell'Ires Piemonte (2017) – tre livelli di scala:

- Per le **partizioni strategiche** sono stati ripresi i quadranti, le province e le Z.O. della CMT, funzionali per la conferma o l'adeguamento degli attuali AIT;
- Per le **partizioni funzionali ai servizi regionali** sono state considerate le geometrie delle ASL, Distretti sanitari e Centri per l'impiego, queste per validare o meno i confini degli AIT e verificare se i confini provinciali corrispondano all'ambito ottimale per l'organizzazione dei servizi;
- Per le **partizioni di prossimità**, sono stati sovrapposti gli ATO idrici e per la gestione dei rifiuti, i Distretti Socio-Assistenziali, con le forme di associazionismo dal basso, le Unioni di comuni e le precedenti Comunità montane, per verificare la coerenza con gli AIT e ripensare un'ulteriore suddivisione interna in sub-ambiti.



Come ripensare il riequilibrio intra-regionale in Piemonte



C'è coerenza tra le partizioni oggi utilizzate?

Dal lavoro di Ricerca dell'Ires Piemonte (2017) – tre livelli di scala:

- Per le **partizioni strategiche** sono stati ripresi i quadranti, le province e le Z.O. della CMT, funzionali per la conferma o l'adeguamento degli attuali AIT;
- Per le **partizioni funzionali ai servizi regionali** sono state considerate le geometrie delle ASL, Distretti sanitari e Centri per l'impiego, queste per validare o meno i confini degli AIT e verificare se i confini provinciali corrispondano all'ambito ottimale per l'organizzazione dei servizi;
- Per le **partizioni di prossimità**, sono stati sovrapposti gli ATO idrici e per la gestione dei rifiuti, i Distretti Socio-Assistenziali, con le forme di associazionismo dal basso, le Unioni di comuni e le precedenti Comunità montane, per verificare la coerenza con gli AIT e ripensare un'ulteriore suddivisione interna in sub-ambiti.

RIORGANIZZARE L'ASSETTO

TERRITORIALE E LA DISTRIBUZIONE

DELLE FUNZIONI DI AREA VASTA

ALL'INTERNO DI UN QUADRO UNITARIO

IN GRADO DI SUPERARE LA

FRAMMENTAZIONE SETTORIALE DELLE

COMPETENZE

IRRILEVANZA dei CONFINI

AMMINISTRATIVI

IMPORTANZA ai CONFINI

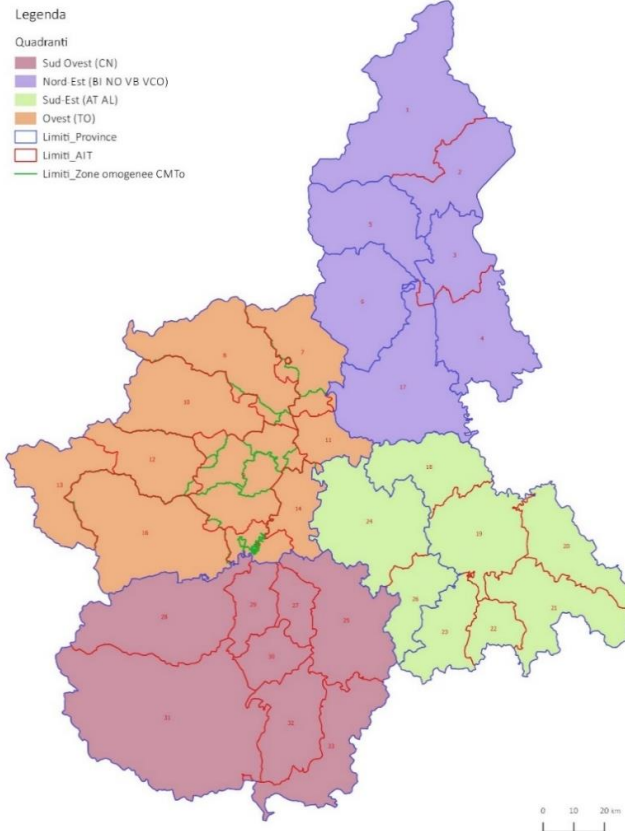
FUNZIONALI



Come ripensare il riequilibrio intra-regionale in Piemonte



È possibile far convergere le partizioni esistenti verso geometrie comuni?



- i Quadranti, per la pianificazione territoriale e strategica di area vasta
- gli Ambiti di Integrazione Territoriale – AIT, per le politiche di sviluppo locale
- i Sub-AIT (le Unioni intercomunali), per la gestione delle funzioni locali a scala intercomunale

Le prime due fanno riferimento all'**area vasta**, si tratta di livelli funzionali alla programmazione strategica del territorio regionale e alla gestione dei servizi di scala regionale; il terzo (intercomunale) riguarda invece il **livello intermedio**, funzionale alla gestione associata dei servizi di prossimità.



Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

La scala strategica regionale

L'**eterogeneità** dei territori è uno dei valori caratterizzanti del Piemonte, elemento di specializzazione, che nel tempo ha contribuito allo sviluppo di sistemi locali fortemente autonomi.

Il vero punto di forza di questi sistemi sono le diverse **specificità** che li caratterizzano e distinguono: gli Ambiti di Integrazione Territoriale - AIT del Piano Territoriale Regionale le riconoscono.

Il **riequilibrio intra-regionale** : rafforzamento dei principali poli + crescita delle relazioni con i territori esterni;

Il **riconoscimento degli AIT** come sistemi territoriali locali di riferimento con una propria identità e proprie specificità.



Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

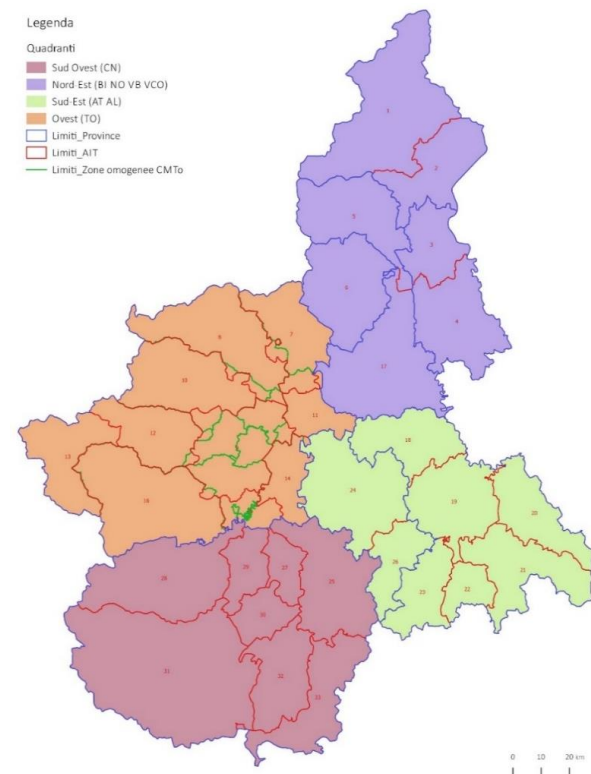
Gli Ait sono stati ritagliati in modo che in ciascuno di essi possano essere colte quelle **connessioni** - positive e negative, attuali e potenziali, strutturali e dinamiche - che sfuggirebbero a singole visioni settoriali e che quindi devono essere oggetto di **una pianificazione integrata**, come è, per sua natura, quella territoriale.

Gli Ait sono perciò un dispositivo di **supporto alla fasi diagnostiche, valutative e strategiche** del Piano, per quanto riguarda le implicazioni delle scelte a livello locale.

Relazione PTR_Regione Piemonte 2011

Il territorio è ripartito in **ambiti compatti e riconoscibili, strutturati intorno ad un polo centrale**, in cui si mantengono delle dinamiche centripete piuttosto forti;

Diventa cruciale l'autonomia dei **Quadranti** come macro-ambiti strategici e, a scala inferiore, il potere di coordinamento degli **AIT** come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale



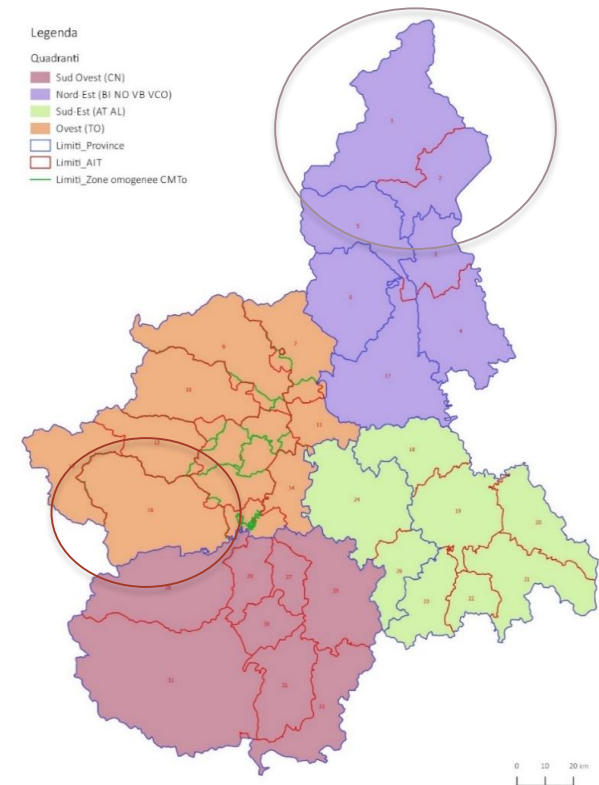
Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

Casi studio:

- AIT di Domodossola e Verbania
Laghi – VCO
- Z.O. Pinerolese - CMTo

Il territorio è ripartito in **ambiti compatti e riconoscibili, strutturati intorno ad un polo centrale**, in cui si mantengono delle dinamiche centripete piuttosto forti;

Diventa cruciale l'autonomia dei **Quadranti** come macro-ambiti strategici e, a scala inferiore, il potere di coordinamento degli **AIT** come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale



Importanza dei Sistemi locali piemontesi - che siano AIT o Zone Omogenee, che ricadano all'interno della Città Metropolitana o nelle restanti Province, che siano territori periferici o non.



Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

Quadrante N-E :

(Ires- Aggiornamento PTR e Progetto Antenne)

Punti di forza

- Posizione di cerniera inter-metropolitana che si colloca tra gli assi europei TEN5 e TEN24
- Vocazione manifatturiera molto diversificata con presenza di distretti industriali di grandi tradizioni
- Turismo lacuale e invernale a livello internazionale con segmenti alti di domanda

Punti di debolezza

- Fragilità demografica (specie nelle aree meno accessibili) con possibili effetti negativi sullo sviluppo
- Dotazione infrastrutturale squilibrata all'interno del quadrante tra Novara e il resto
- Nanismo aziendale con imprese piccolissime con scarsa innovazione ricerca e internazionalizzazione

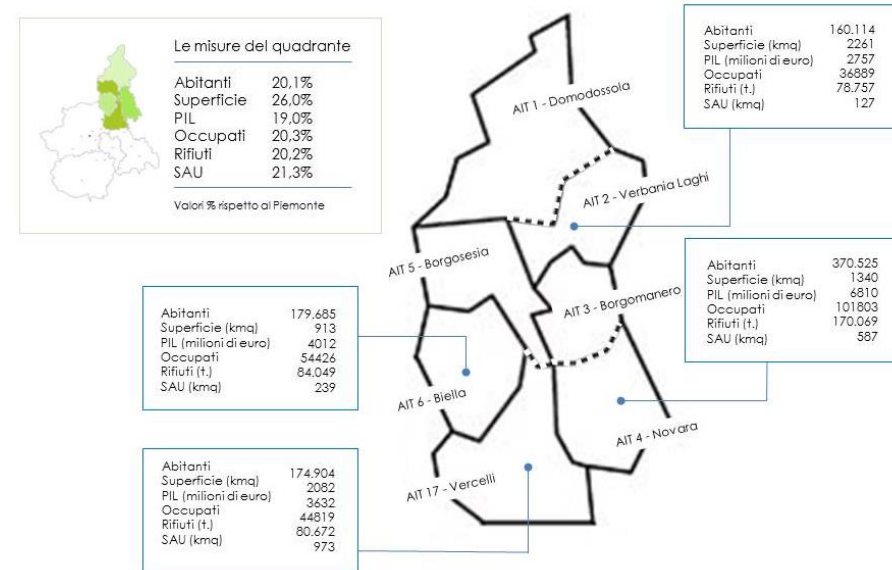
Opportunità

- Vantaggio della posizione per lo sviluppo ed espansione della logistica avanzata indirizzata all'inter-modalità e ad attività ad alto valore aggiunto
- Diversificazione e ristrutturazione dell'offerta turistica con pacchetti integrati (laghi, convegni, beni culturali, natura, sport, città...)
- Possibili trasformazioni urbane (Novara, Vercelli, Biella) legate a insediamenti produttivi innovativi.

Minacce

- Dipendenza dalle aree metropolitane di Milano e Torino con trasformazione in area satellite con attività a basso valore aggiunto (specie nei servizi)
- Concorrenza negativa tra aree urbane intermedie (Novara, Vercelli, Biella)
- Insufficienti investimenti pubblici infrastrutturali per contrastare le «perifericità» all'interno dell'area e le strozzature nelle connessioni interne

- AIT di Domodossola e Verbania Laghi - VCO

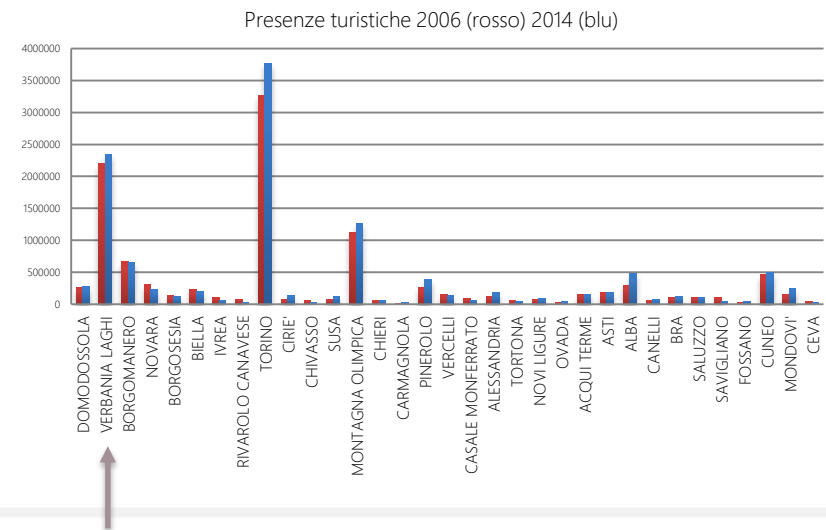
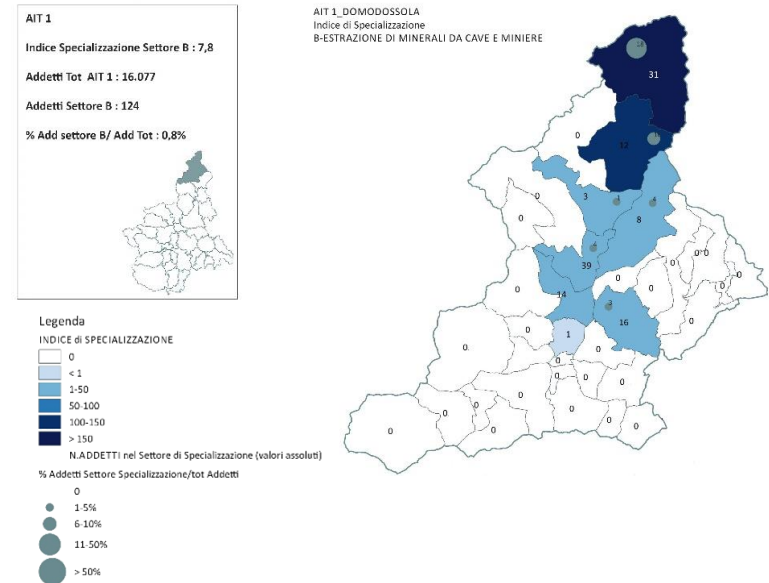


Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

Un territorio tra Laghi e Monti

- Forti **relazioni extraregionali**
Vicinanza alla Svizzera e Milano (Malpensa)
- Grande **patrimonio naturalistico e storico**
- Vocazione **Turistica**
«Laghi (Verbania) e Monti (Domodossola)»
Verbania: 2° posto (tra gli AIT) dopo Torino per presenze (di cui 80% EU)
- Industria **Estrattiva** (Domodossola) –
Settore **Florovivaistico**, **Casalingo** (Verbania)
- Diversificazione delle **Specializzazioni**
paesaggi, qualità della vita, offerta ricettiva,
industrie tradizionali
- Marginalizzazione** rispetto al resto della Regione
e **Indebolimento socio-economico** :
 - Invecchiamento e crisi dell'industria
 - Scarsa accessibilità
 - Bassa densità abitativa
- Dipendenza dai territori esterni: Milano e Svizzera
- Mancanza di relazioni tra i due ambiti – autonomi e separati

- AIT di Domodossola e Verbania Laghi - VCO



Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

Rispetto alla **coerenza** tra le Z.O. della CM-To (2015) e gli AIT del PTR (2011)

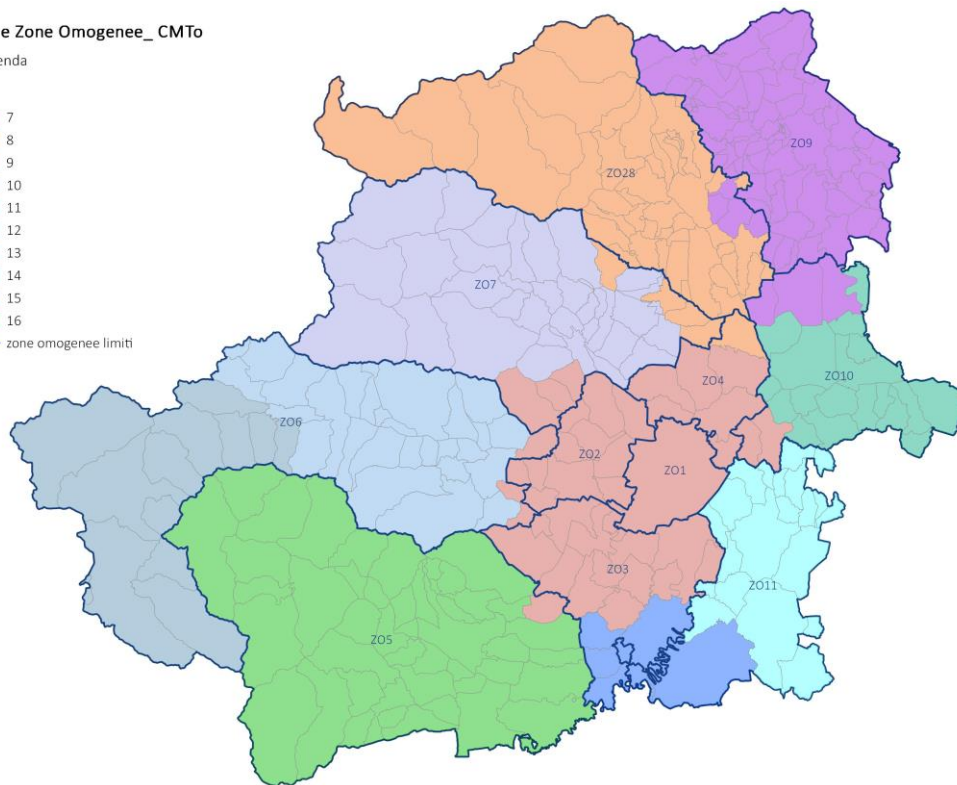
AIT e Zone Omogenee_ CMTo

Legenda

AIT

- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13
- 14
- 15
- 16

zone omogenee limiti



I comprensori (Regione Piemonte) - 1980



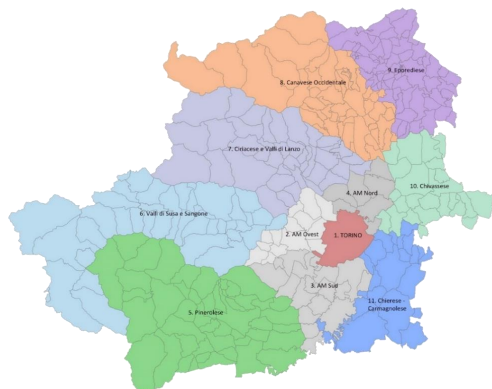
Comprensori Regione
Piemonte 1980

SL - Istat 2001

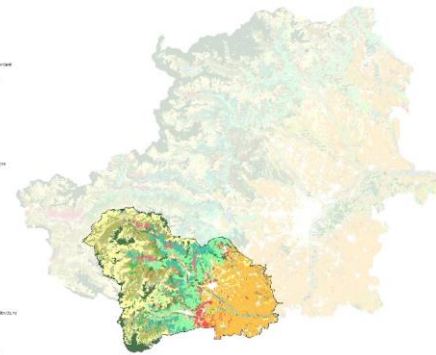
SL - Istat 2011

Gli AIT come ambiti territoriali per l'organizzazione delle funzioni per lo sviluppo locale

- Z.O. 5 Pinerolese – CMT; (AIT 16)



| Zona Omogenee | N. Comuni | Popolazione n.ab | % Pop Zo/tot cmt |
|-----------------------------|------------|---------------------|---------------------|
| 1. TORINO | 1 | 896.773 | 39,13% |
| 2. AMT Ovest | 14 | 239.270 | 10,44% |
| 3. AMT Sud | 18 | 269.387 | 11,75% |
| 4. AMT Nord | 7 | 137.426 | 6,00% |
| 5. Pinerolese | 45 | 133.513 | 5,83% |
| 6. Valli Susa e Sangone | 40 | 105.808 | 4,62% |
| 7. Ciriace e Valli di Lanzo | 40 | 102.474 | 4,47% |
| 8. Canavese Occidentale | 46 | 84.293 | 3,68% |
| 9. Eporediese | 58 | 90.292 | 3,94% |
| 10. Chivassese | 24 | 99.878 | 4,36% |
| 11. Chierese-Carnagliese | 22 | 132.623 | 5,79% |
| CMT | 135 | 2.291.737 | 100% |



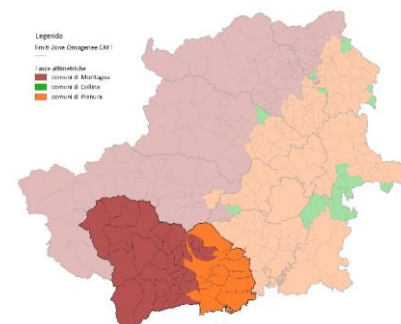
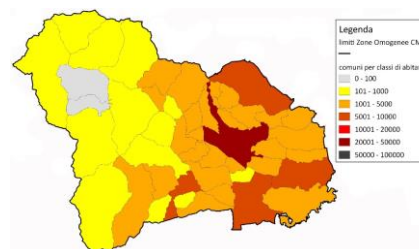
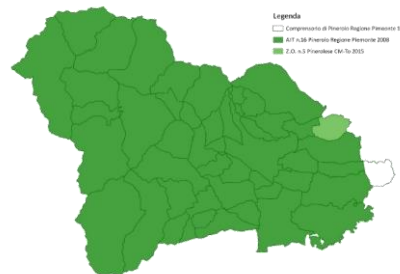
Un territorio tra Montagna e Pianura

45 COMUNI (44 comuni l'AIT 16)

superficie territoriale 1.302 Km²

popolazione totale di 133.513 abitanti
(dati Istat 2015)

densità abitativa 102,5 abitanti/Km²:
33% comuni <1000ab
56% comuni 1.000-5.000ab
Pinerolo 27% popolazione



31 comuni di **montagna**: 927 Km² St
71% della ST tot della Z.O.5
42% abitanti

14 comuni di **pianura**: 375 Km² St
29% della ST tot
58% abitanti

Ripensare il riequilibrio intra-regionale per la competitività territoriale del Piemonte

L'autonomia dei quadranti e il potere di coordinamento degli Ait

Stato Attuale - mancanza del riconoscimento degli **AIT** e del **Livello Intermedio** per :

- coordinare le dinamiche interne e indirizzare i comuni verso un progetto di sviluppo convergente e coerente;
- organizzare e gestire le funzioni di area vasta.

Scenario futuro per una «**Regione di Regioni**»:

riconoscere l'**autonomia dei Quadranti come macro-sistemi** entro i quali stabilire gli **indirizzi strategici prioritari** (pianificazione territoriale/strategica di area vasta),

a scala inferiore, il **potere di coordinamento degli AIT per le politiche di sviluppo locale**

al terzo livello i **Sub-Ait**, coerenti con le **Unioni** dei comuni, **per la gestione locale a scala intercomunale** rispettando i Principi di :

CONTIGUITA' TERRITORIALE

STABILITA' TEMPORALE

IRRILEVANZA dei CONFINI AMMINISTRATIVI