

CALL URBANPROMO

12. Esame delle politiche di pianificazione impiegate nel governo del territorio metropolitano verificando in particolare l'esistenza di tendenze al superamento dei modelli di pianificazione più diffusi mediante il ricorso ad approcci interscalari e integrati

Le sfide contemporanee nella nuova pianificazione territoriale della Città metropolitana di Torino

Stefania Grasso, Dipartimento territorio, edilizia e viabilità, Unità di progetto PTGM, Città metropolitana di Torino, stefania.grasso@cittametropolitana.torino.it

Irene Mortari, Dipartimento territorio, edilizia e viabilità, Unità di progetto PTGM, Città metropolitana di Torino, irene.mortari@cittametropolitana.torino.it

Giannicola Marengo, Dipartimento territorio, edilizia e viabilità, Città metropolitana di Torino, giannicola.marengo@cittametropolitana.torino.it

Abstract

Contrastare il consumo di suolo non basta. E' necessario strutturare politiche multidisciplinari ed integrate che operino per la transizione verso un nuovo modello di uso e gestione del suolo e delle risorse naturali per superare quel modello di urbanizzazione poco attento agli equilibri ecosistemici e a quel limite oltre il quale la città non riesce più ad essere vivibile, gestibile e sostenibile. Oggi le sfide sono anche spazio-temporali, climatiche ed antropologiche. Con una società che è sia liquida¹ sia fluida², la città e la società devono essere versatili, resilienti e soprattutto autopoietiche³.

Se la visione di Talcott Parsons sugli obiettivi della società moderna si rispecchiavano completamente nell'idea di città capace di superare ogni possibile perturbazione ritornando ostinatamente ed immancabilmente al suo stato originario per effetto di una totale ed irrevocabile asimmetria di probabilità tale da massimizzare alcuni eventi e minimizzarne altri, oggi questa visione deve essere rimodulata a causa del concretizzarsi degli effetti del cambiamento climatico e non solo. Le sfide che oggi i territori e le comunità devono affrontare richiedono uno sforzo aggiuntivo per sviluppare l'abilità di cambiare, di adattarsi e di trasformarsi nel tempo in risposta a stress e tensioni di varia natura, secondo un approccio, che deve essere co-evolutivo (Davoudi, 2012) ed orientato ad essere comprensivo, flessibile e socio-ecologico (Brunetta, 2019) per garantire una reale resilienza territoriale.

La pianificazione urbana e territoriale, come individuata dalla New urban agenda (Quito, 2016) quale strumento indispensabile per proteggere il paesaggio ed il territorio e garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali quali l'abitazione, i servizi, la mobilità, ma anche i principi di giustizia sociale, oggi più che mai, è chiamata a ricercare un nuovo equilibrio tra uomo e natura, tra uomo e territorio in un'epoca in cui i processi di urbanizzazione si intensificano, in cui si prevede che nel 2050 il 68% della popolazione mondiale vivrà in aree urbane⁴, le società evolvono ed il cambiamento è diventata "crisi climatica".

¹ In riferimento ad una società individualizzata, privatizzata, incerta, flessibile, vulnerabile, nella quale a una libertà senza precedenti fanno da contraltare una gioia ambigua e un desiderio impossibile da saziare. Z. Bauman, *Modernità liquida*, 2000.

² Intesa come rete di persone materialmente distanti che s'influenzano reciprocamente grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie.

³ Capace, cioè, di ridefinire continuamente sé stessa, sostenersi e reinventarsi grazie ad una rete di processi di creazione, trasformazione e distruzione delle componenti che, interagendo fra loro, sostengono e rigenerano in continuazione l'intero sistema sociale, urbano e territoriale.

⁴ United nations DESA: World urbanisation prospects: the 2018 revision.
(<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>)

In questo contesto si inserisce la stesura del primo Piano territoriale generale della Città metropolitana di Torino, che tenterà di applicare diversi livelli di integrazione simultanea e multiscale nel suo processo di redazione.

Le trasformazioni di contesto

Jhon Friedmann nel 2002, in "The prospect of Cities" sosteneva che la città è morta perché è cresciuta incredibilmente in termini demografici e geografici perdendo la sua urbanità e l'ordine civico lasciando dietro sé soltanto palinsesto e vestigia definite come l'"urbano". Quell'urbano che poi nel 2014, sempre Friedmann, definisce "non più un luogo specifico anche, se di fatto lo, è ma un meta-processo globale di cambiamento continuo" (Friedmann, 2014),

Le città, ma soprattutto i modi di viverla, sono indubbiamente cambiati nel corso dei secoli e questo si riflette ampiamente, soprattutto nell'età contemporanea, nella continua proliferazione di neologismi per definire spazi, fenomeni, dinamiche che afferiscono e caratterizzano gli insediamenti umani, ma anche la società.

Sprawl urbano, periurbano, city regions e la più recente concettualizzazione del "postmetropolis" proposta da Soja, intesa non come una nuova forma di urbanizzazione ma come strumento interpretativo dei mutamenti delle regioni urbane del mondo (Soja, 2015), per giungere a Brenner e Schmid, per i quali l'urbano diventa un processo, non una forma universale od una sua tipologia, e per i quali, poi, prende forma l'idea di urbanizzazione planetaria in cui il mondo appare come un insieme denso di campi di forze in cui interagiscono continuamente i processi associati all'urbanizzazione, concentrata, diffusa e differenziale, ed in cui non è possibile rintracciare più la contrapposizione di urbano-rurale, interno-esterno (in Balducci, Fedeli, Curci, 2017).

Non solo le dinamiche urbane ma anche quelle sociali sono state più volte aggettivate e probabilmente è possibile azzardare una loro validità anche ai mercati economici globali. Si pensi, ad esempio, alla società liquida in cui è cambiata la politica della vita e che ha scelto di abbandonare "la fase "solida" caratterizzata dalla capacità di controllo/definizione del futuro" per la "fase liquida in cui la principale preoccupazione è quella di non ipotecare il futuro e di scongiurare qualsiasi rischio di non poter sfruttare le opportunità segrete, ignote e inconoscibili auspiccate/attese per il futuro" (Bauman, 2012). E' profondamente mutato il rapporto tra lo spazio ed il tempo in cui gli sviluppi della tecnologia, delle comunicazioni dei rapporti sociali hanno modificato anche la nostra esperienza di città, proiettandola in una dimensione spaziotemporale quanto mai ramificata e accelerata e non più euclidea. I progressi delle tecnologie digitali hanno al centro hardware, software e reti informatiche che a parità di costo attuale raddoppiano la potenza di calcolo ogni anno (legge di Moore) e porteranno a modificare radicalmente anche la modalità e la varietà del consumo (Brynjolfsson, McAfee, 2015). Questo si rifletterà inevitabilmente anche sulle organizzazioni spaziali delle attività sul territorio. Tutto è in trasformazione, lo sostengono sociologi, urbanisti e studiosi. E questo ci porta a pensare alla visione di Talcott Parsons sugli obiettivi della società moderna che fino a qualche tempo fa si rispecchiavano completamente nell'idea di città capace di superare ogni possibile perturbazione ritornando ostinatamente ed immancabilmente al suo stato originario. Ciò va completamente messo in discussione perché la velocità con cui avvengono cambiamenti ed effetti indotti non lo consentono.

Nell'era digitale che stiamo vivendo, alcune trasformazioni avvengono come in un tunnel iperspaziale: le distanze, le geografie e gli spazi economici e sociali sono relativizzati e le informazioni, nonché dati e finanche emozioni e pensieri, viaggiano ad una velocità che un tempo era inimmaginabile. Si pensi, ad esempio, alla velocità con cui, grazie alle nuove tecnologie di comunicazione disponibili, si è diffusa in tutto il mondo una ritrovata coscienza ambientale che ha mobilitato quelle "generazioni future", citate per la prima volta nel rapporto Brundtland del 1972, ad obbligare le agende politiche mondiali e nazionali a rafforzare l'attenzione e misure per contrastare il cambiamento climatico. Oppure, si pensi alla velocità con cui sono avvenuti i processi di urbanizzazione nell'ultimo secolo se paragonati al periodo prebellico mondiale.

Con la stessa rapidità anche l'ambiente mostra i segni di una profonda trasformazione costringendoci ad interrogarci sulla capacità dei territori di poter continuare a soddisfare le esigenze di una popolazione mondiale urbana che in meno di 70 anni è cresciuta da 751 milioni nel 1950 a 4,2 miliardi, mentre quella rurale, che al momento è vicina a 3,4 miliardi sarà circa 3,1 miliardi nel 2050. (United nations, Desa, 2018).

Non a caso a livello mondiale la New urban agenda (Quito, 2016) pone molta attenzione al ruolo della pianificazione urbana e territoriale, riconosciuta come il processo attraverso il quale si costruiscono le politiche e le misure per proteggere territorio e paesaggio, garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali quali l'abitazione, i servizi, la mobilità e dei principi di giustizia, ma soprattutto per garantire la sostenibilità dei fortissimi processi di urbanizzazione che ancora ci attendono.

Come si può intuire le sfide che oggi i territori e le comunità devono affrontare sono tante. E' richiesto uno sforzo aggiuntivo per sviluppare l'abilità di cambiare, adattarsi e trasformarsi nel tempo, in risposta a stress e tensioni di varia natura, secondo un approccio che deve essere co-evolutivo (Davoudi, 2012) comprensivo, flessibile e socio-ecologico (Brunetta, 2019) per giungere ad una reale resilienza territoriale.

La questione "metropolitana"

Ad arricchire il denso panorama delle trasformazioni di contesto con la quale la pianificazione del territorio, fino a ieri provinciale ed oggi metropolitana deve confrontarsi, si è aggiunta anche la legge 56/2014 che ha posto ulteriori questioni sul tavolo e che ha, per così dire, "acceso il motore" delle città metropolitane. Queste ultime sono state introdotte per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge 142/90, i cui articoli 17 e 18 disciplinavano rispettivamente le aree metropolitane e le città metropolitane, stabilendone procedimento istitutivo e regole organizzative. La delimitazione territoriale delle aree metropolitane e l'effettiva istituzione delle città metropolitane erano rimesse all'iniziativa delle regioni e degli enti locali interessati. Tale normativa tuttavia non ha avuto concreta attuazione. A seguito della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione ad opera della legge n.3/01, la città metropolitana viene costituzionalmente riconosciuta quale ente autonomo costitutivo della Repubblica, al pari di comuni, province e regioni (articolo 114 Costituzione)

Nonostante il riconoscimento e i diversi interventi legislativi che si sono succeduti, volti a dare operatività all'istituto della città metropolitana, quest'ultima è rimasta sostanzialmente inattuata a causa di alcuni fattori di criticità tra i quali alcuni sono da ricercarsi nella difficoltà di coordinare aree territoriali eterogenee e -nell'inerzia delle autonomie territoriali alle quali le diverse leggi avevano assegnato il compito di proporre l'istituzione delle città metropolitana (Comini, Moi 2014).

L'approvazione della L. 56/14 segna, quindi, una svolta fondamentale nel governo territoriale grazie alla definizione di procedure e tempi certi per l'avvio delle città metropolitane che dal 1° gennaio 2015 sono subentrate alle province.

Le funzioni metropolitane

L'avvio della Città metropolitana porta con sé anche nuove questioni che non sono solo quelle di definire i reali o potenziali limiti amministrativi di tale realtà istituzionale o la forma di governo (che comunque restano aperte e urgono di una seria e definitiva trattazione), alle città metropolitane vengono attribuite anche nuove funzioni (Comini, Moi 2014):

- le funzioni fondamentali afferenti a: pianificazione strategica e pianificazione territoriale generale, alla regolazione dei servizi pubblici, alla mobilità e viabilità, alla promozione dello sviluppo economico e sociale e alla promozione dei sistemi di informatizzazione in ambito metropolitano comma 44 della L. 56/14).
- le funzioni che le città metropolitane eserciteranno in qualità di enti che succedono alle corrispondenti province (comma 84 della L. 56/14);

- le funzioni attribuite alle città metropolitane nell’ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le ulteriori funzioni attribuite alle città metropolitane dallo Stato e dalle regioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell’articolo 118 della Costituzione.

Le funzioni fondamentali rappresentano qui, la novità sulle quali le città metropolitane devono confrontarsi soprattutto considerando le diverse vocazioni e caratteristiche territoriali e la scarsità delle risorse messe loro a disposizione.

La Città Metropolitana di Torino (Cmto) ha scelto di rispondere a tale sfida a partire dall’idea che la dicotomia pianura/montagna possa e debba trasformarsi nel suo principale punto di identità e di forza. Ha scelto così di organizzare il proprio territorio in zone omogenee, facoltà questa espressamente prevista dalla legge 56/14, come primo atto da leggersi non come frammentazione metropolitana, bensì all’opposto come strumento per consentire una più efficace partecipazione e condivisione dei comuni al governo della Città metropolitana, agevolare il dialogo tra le diverse parti del territorio ed in particolare tra aree periferiche e il Capoluogo. Le zone omogenee sono state pensate, quindi, come ambiti ottimali ai quali trasferire funzioni sulla base delle specificità territoriali.

La Cmto si è dunque dotata di uno Statuto che sancisce il principio della cooperazione ed integrazione territoriale e successivamente di un Piano strategico metropolitano (Psm, 2018-2020) che fissa per tutti un traguardo: una migliore qualità della vita. Per esso tutti i Comuni devono congiuntamente, ciascuno per le proprie specificità, cooperare.

Le sfide metropolitane e le prove di integrazione

In questo scenario il nuovo Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) della Città metropolitana di Torino (Cmto) dovrà raccogliere questa sfida territorializzando le strategie del PSM, ma anche provando a definirsi come nuovo strumento integrato e multiscale, per affrontare questioni note come il contenimento del consumo di suolo, ma anche temi che solo negli ultimissimi tempi hanno assunto un ruolo di primo piano nell’ambito della pianificazione del territorio, come la “crisi climatica”.

Si ravvedono così almeno cinque livelli diversi di integrazione simultanei e multiscale che il nuovo PTGM dovrà compiere:

- il primo livello è rappresentato dall’integrazione tra le finalità del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), del Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM) e del Piano Strategico Metropolitano (PSM) come sotteso dalla legge n. 56/14.

La redazione del Piano strategico metropolitano si configura come atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio mentre il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), assume a tutti gli effetti anche valenza di Ptcp, divenendo il principale riferimento per il governo del territorio metropolitano (art. 8, Statuto). (Tale posizione è stata oggetto di confronto con la Regione Piemonte ed ha portato alla presa d’atto nella Lur n. 56/77- Tutela ed uso del suolo, della nuova funzione assegnata alla Cmto, riconoscendo il Ptgm come strumento di pianificazione metropolitano, in sostituzione del Piano territoriale di coordinamento). Il Ptgm delinea l’assetto strutturale del territorio della Città metropolitana nel suo complesso e fissa i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi della pianificazione regionale, a partire dal confronto e concorso con i Comuni e le forme associative che svolgono funzione in materia di pianificazione urbanistica.

La pianificazione strategica metropolitana (Psm,) invece, è la cornice di indirizzo all’interno della quale la pianificazione territoriale (generale e di coordinamento) andrà ad esprimersi. Se il Psm fissa le linee di sviluppo, compito del Ptgm sarà quindi, quello di “territorializzarne” azioni e progetti, nonché di fissare le regole (prescrizioni, direttive, indirizzi) attraverso le quali guidare trasformazioni e sviluppo.

Il Psm della Cmto rappresenta il principale documento di riferimento per la formazione del Ptgm, ed esprime con la prima piattaforma progettuale la volontà di creare una città metropolitana capace, attraverso una nuova *governance* integrata - (Strategia n.1.3. Curare lo sviluppo strategico e operare per il governo del territorio). La pianificazione territoriale integrata è individuata come modalità prioritaria attraverso la quale il Ptgm intende operare.

- il secondo livello di integrazione si compie con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di settore con i quali è necessario confrontarsi (Piano territoriale regionale (Ptr), Piano paesaggistico regionale (Ppr), Piano tutela delle acque, Piano assetto idrogeologico, Piano gestione rischio alluvioni, solo per citarne alcuni). Si tratta di strumenti che il Ptgm non solo dovrà recepire perché prevalenti, nonché sovraordinati, ma intende integrare e raccordare all'interno della definizione dei propri obiettivi e delle linee di azione. Il Ptr e Ppr sono già essi stessi atti complementari di un unico processo di pianificazione volto al riconoscimento, salvaguardia, gestione e valorizzazione e riqualificazione dei territori della Regione Piemonte. Il Ppr, in particolare, così come strutturato ed introdotto dal dlgs 42/2004, rappresenta una novità nel panorama della pianificazione regionale soprattutto perché in attuazione della Cep 2004, supera la precedente modalità di tutela dei singoli beni o aree fine a sé stessa, ponendo attenzione anche al sistema delle relazioni che essi hanno tessuto nel corso tempo e continuano ad avere con il territorio e le comunità. In questo senso il Piano Paesaggistico esorta a compiere scelte di pianificazione, ed anche architettoniche, attente a non alterare gli equilibri identitari del nostro territorio e soprattutto le relazioni territoriali che hanno plasmato quell'immagine che oggi riconosciamo come paesaggio.
- il terzo livello è rappresentato dalle vocazioni ed esigenze territoriali che rappresentano l'essenza stessa del Piano e che la Cmto intende valorizzare avvalendosi delle Zone omogenee come portavoce delle istanze locali, le quali partecipano alla formazione condivisa del Ptgm come previsto dello Statuto metropolitano (co.2, art. 27) in linea con il principio di trasparenza e partecipazione a cui i procedimenti di formazione, adozione e revisione del Ptgm si devono ispirare.
- il quarto livello di integrazione che si intende compiere è con gli obiettivi di sviluppo sostenibile che a livello internazionale sono stati riconosciuti come traguardi da raggiungere entro il 2030 e che auspicano un profondo cambiamento dei paradigmi di sviluppo ambientale, economico e sociale. Obiettivi declinati poi al livello europeo con il Patto di Amsterdam del 2016 (Urban agenda for the EU), al livello nazionale con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (Snsvs) del 2017, mentre al livello regionale piemontese è stata avviata la definizione della Strategia Regionale. Attualmente è anche avviata la costruzione della Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, che ha come obiettivi quelli di irrobustire e qualificare l'attenzione della pianificazione strategica verso le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale ed ambientale) in ottica di piena integrazione di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione metropolitani e di promuovere, di concerto con le istituzioni locali e gli attori del territorio metropolitano, azioni integrate di sviluppo sostenibile. Il Ptgm, rafforzando la propria attenzione ai temi della sostenibilità, intende essere lo strumento nel quale prevedere misure di adattamento ai cambiamenti climatici, integrati con i temi della manutenzione e messa in sicurezza del territorio (anche attraverso il confronto con il Piano metropolitano di protezione civile).
- Un quinto livello di integrazione, probabilmente il più complesso, è rappresentato dalla capacità di fare sintesi e proiettare nel futuro le trasformazioni profonde che la società, l'economia e l'ambiente stanno attraversando. In particolare, il Ptgm dovrà strutturarsi in modo tale da poter cogliere le opportunità per realizzare interventi incisivi per la competitività del territorio in un mondo in cui le città metropolitane sono diventate hub di interscambio in una rete di nodi su scala

planetaria. Sfidante sarà riuscire a distribuire e riverberare su territori periferici i vantaggi di tale network.

Conclusioni

Il mondo sta cambiando. Lo diciamo tutti e lo diciamo da sempre. Probabilmente è proprio questa la sua peculiarità: cambiare, evolvere o semplicemente trasformarsi. Ma sono le condizioni di incertezza dovute principalmente alla velocità con cui si succedono tali cambiamenti, che trasformano la definizione di politiche di pianificazione per il governo del territorio in un processo ancora più complesso, insidiato dalla contrapposta velocità con cui si perfezionano gli strumenti, dalla moltitudine di fasi endoprocedimentali da incastonarsi nel percorso di formazione ed approvazione ed insidiato, soprattutto, dai non veloci tempi di recepimento ed attuazione.

Il territorio si adatta con lentezza e difficoltà alla variabilità dell'economia e della società, probabilmente le componenti più "liquide" per ritornare alla metafora di Bauman, dei tre ambiti disciplinari su cui, da sempre, sono studiate le scienze umane.

Gli effetti delle decisioni che riguardano il territorio permangono fino a nuova pianificazione e non possono variare come le politiche sociali o i provvedimenti per l'economia. Coesistono così due velocità diverse con cui chi pianifica un territorio deve confrontarsi.

Per questo si vuole perseguire, esortando le abilità autopoietiche che le comunità loro malgrado hanno sempre avuto, un'ampia convergenza su visioni ed obiettivi di integrazione che mettano a sistema politiche di pianificazione territoriale generale, regole urbanistiche, politiche ed indirizzi ambientali, in tutte le fasi del processo decisionale e di valutazione, verificando la sostenibilità complessiva delle scelte di trasformazione per garantire che avvengano in modo coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, di *circular economy*, di tutela paesaggistica e di messa in sicurezza idrogeologica delle popolazioni.

Bibliografia

- Balducci A., Fedeli V., Curci F., (2017), *Oltre la Metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini associati.
- Bauman Z., (2002), *La modernità liquida*.
- Brunetta G., Cervaolo R., Barbieri C.A., Borghini A., De Carlo F., Mela A., Beltramo S., Longhi A., De Lucia G. Ferraris S., Pezzoli A., Quagliolo C., Salata S., Voghera A., (2019), *Territorial resilience: toward a proactive meaning for spatial planning*.
- Brynjolfsson E., McAfee A., (2014), *The second Machine Age. Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*.
- Città metropolitana di Torino, (2018) Piano Strategico Metropolitan 2018-2020.
- Comini I., Moi F., (2014), *Le città metropolitane della riforma Delrio, Il Piemonte delle Autonomie, Anno I, n.3*.
- Davoudi S., Shaw K., Jamila Haider L., Quinlan A.E., Peterson G. D., Wilkinson C., Hartmut Fünfgeld, McEvoy D., Porter L., (2012), *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? "Reframing" Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice*
- *Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan*
- *Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice?*
- *Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of resilience for Planning: A Cautionary Note*.
- Friedmann J., (2002), *The Prospect of Cities*.
- Friedmann J., (2014), *Becoming urban: on whose terms?* In N.Brenner, *Implosions/explosion: toward a study of planetary urbanisation*, Jovis Verlag, Berlin (Chapter 33, pp. 551-560).
- *New Urban Agenda*, (2016), Quito.
- Soja E., (2015), *Accentuate the Regional*, international journal of Urban and Regional Research,
- *UE*, (2016), *Urban Agenda for the EU*.
- United nations DESA, (2018), *World urbanisation prospects: the 2018 revision* (<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>)
- *MATTM, Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)*, 2017.