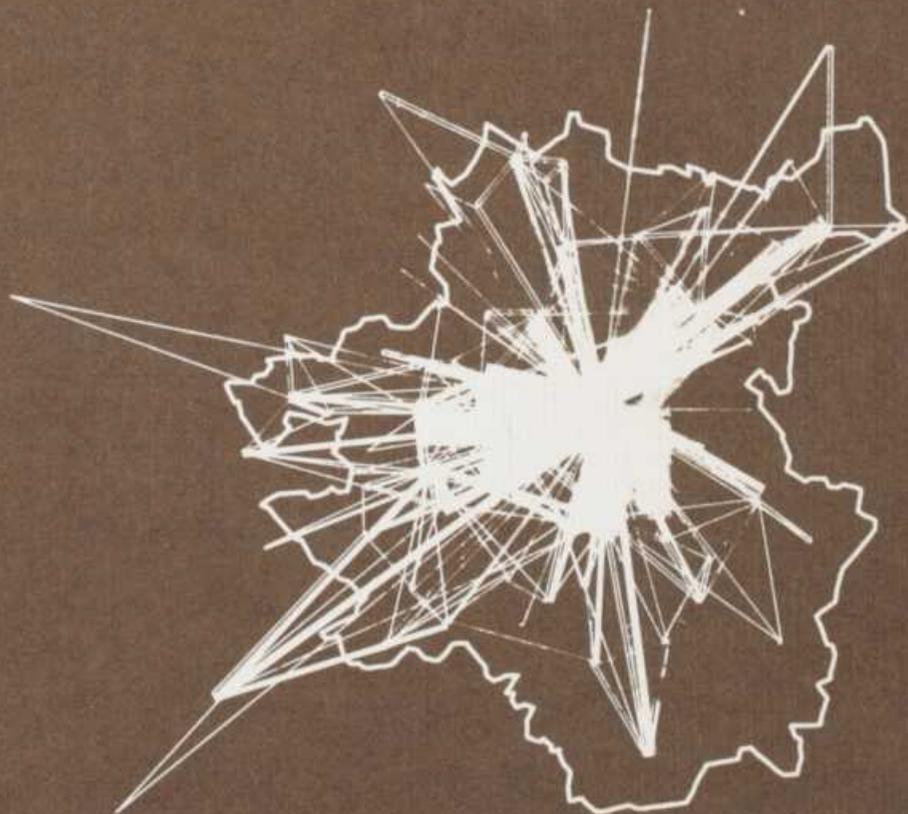


Unione Industriale di Torino e SITECO

# La situazione territoriale dell'area torinese



Boringhieri



a cura della SITECO  
per conto dell'Unione  
Industriale di Torino

# La situazione territoriale dell'area torinese

problemi e prospettive  
in un quadro  
di sviluppo regionale



BORINGHIERI 1976

© 1976 Editore Boringhieri *società per azioni*  
Torino, corso Vittorio Emanuele 86  
CL 74-8227-2

# Indice

## Presentazione

### Premessa

9

### Introduzione

11

1. La domanda di pianificazione 2. I nodi della diversificazione produttiva 3. Il fabbisogno di abitazioni 4. Il riassetto dei trasporti 5. Il ruolo delle aree industriali attrezzate 6. I livelli e gli strumenti della pianificazione territoriale

## Parte prima

### Lo sviluppo demografico e territoriale del Piemonte e di Torino

#### 1. I termini dello squilibrio in Piemonte e nell'area metropolitana torinese

22

1.1. La crescita della popolazione e delle attività produttive 1.2. I caratteri dello sviluppo territoriale 1.3. Il dibattito e le esperienze di pianificazione urbanistica dal 1951 a oggi 1.4. L'analisi degli strumenti urbanistici dei comuni dell'area metropolitana 1.5. Le tipologie delle aree individuabili nell'attuale assetto territoriale 1.6. Le previsioni di sviluppo della popolazione e dei posti di lavoro nell'area ecologica torinese 1.7. Le previsioni di sviluppo della popolazione e dei posti di lavoro nel resto del Piemonte 1.8. Una politica di piano per sostenere le previsioni di sviluppo

#### 2. Lo sviluppo e la congestione nel Comune di Torino

51

2.1. L'espansione demografica 2.2. Alcuni problemi aperti 2.3. Le prospettive di intervento

## Parte seconda

### I problemi settoriali

#### 3. Le residenze

68

3.1. La gravità della situazione abitativa 3.2. Il fabbisogno quantitativo attribuibile alle situazioni di sovraffollamento 3.3. Le abitazioni inadeguate per condizioni fisiche, tecnologiche e igienico-sanitarie 3.4. Indicazioni di metodo per una politica di interventi

#### 4. I servizi prescolastici e scolastici dell'obbligo

83

4.1. Politica per l'istruzione ed edilizia scolastica 4.2. Campo e metodologia di indagine 4.3. La situazione attuale e i fabbisogni emergenti 4.4. La localizzazione dei fabbisogni nella prima e seconda cintura 4.5. La localizzazione dei fabbisogni nei 27 quartieri del Comune di Torino

#### 5. I servizi sanitari

106

5.1. La riforma del servizio ospedaliero nel riassetto territoriale dell'area metropolitana 5.2. La situazione attuale e il fabbisogno di posti letto ospedalieri per acuti 5.3. I servizi sanitari extraospedalieri

6. I trasporti	114
6.1. Origine e natura delle disfunzioni 6.2. La domanda: analisi della pendolarità intercomunale 6.3. L'offerta: situazione attuale e prospettive	
7. Le aree industriali attrezzate	138
7.1. Le potenzialità e i limiti 7.2. Gli strumenti urbanistici adottabili 7.3. I problemi giuridici connessi alla localizzazione industriale 7.4. La dimensione tecnica del problema 7.5. Le esperienze in atto	
 <b>Parte terza</b>	
<b>Prospettive di riequilibrio territoriale</b>	
8. L'organizzazione del territorio e gli aspetti giuridico-tecnici connessi agli strumenti di pianificazione	150
8.1. Indirizzi e prospettive 8.2. Possibili livelli di pianificazione 8.3. Il Piano territoriale di coordinamento 8.4. Il problema del comprensorio 8.5. Strumenti urbanistici attuativi 8.6. I piani territoriali come strumenti di politica amministrativa	
9. Indirizzi di pianificazione per l'area metropolitana torinese	164
9.1. Le suscettività d'ordine territoriale: gli obiettivi programmatici 9.2. Un'ipotesi di politica territoriale per l'area torinese 9.3. Le funzioni assegnabili alle diverse aree e loro requisiti 9.4. Le localizzazioni produttive 9.5. Gli insediamenti residenziali 9.6. La riorganizzazione delle infrastrutture ferroviarie 9.7. Significato della proposta	
10. Indirizzi di pianificazione regionale	180
10.1. Una politica urbanistica regionale 10.2. L'organizzazione attuale del territorio piemontese: problemi e prospettive 10.3. Le ipotesi di organizzazione territoriale succedutesi dalle indicazioni del CRPE alle proposte dell'IRES 10.4. La strumentazione e i metodi di piano 10.5. Criteri di riorganizzazione del territorio 10.6. Criteri di riorganizzazione della rete ferroviaria regionale 10.7. Conclusioni sulle ipotesi di riorganizzazione del territorio regionale	
<i>Appendici</i>	200
<i>Bibliografia</i>	203

## Presentazione

Questo libro contiene le risultanze di uno studio, iniziato nell'ultima parte del 1974 e terminato nella primavera del 1975, promosso dall'Unione Industriale di Torino, allo scopo di disporre di una documentazione quantitativa e di un apparato metodologico appropriati all'importanza del dibattito sulla problematica territoriale dell'area metropolitana torinese che a quella data era in pieno svolgimento. Tale dibattito ha condotto ad alcune decisioni pubbliche ormai acquisite, come quelle conseguenti all'approvazione da parte del Consiglio regionale di prime linee indicative sul Piano territoriale di coordinamento dell'area metropolitana torinese; ma è ancora lontano dall'essersi esaurito, sia nella fase concettuale del confronto di idee e metodi, sia in quella di attuazione di una politica attiva sul territorio.

La convinzione degli imprenditori torinesi di dover partecipare a tale dibattito, non solo come parte sociale direttamente interessata, ma più generalmente come portatori di proprie opinioni, proposte e indirizzi di intervento, ha determinato questa ricerca. Sia i motivi anzidetti, sia l'occasione specifica, hanno largamente influenzato la struttura dello studio, che da un lato è risultato imponente nella sua parte di documentazione (al di là del rapporto generale qui pubblicato esistono sei studi monografici in più volumi corredati da ampia cartografia); dall'altro si è concretizzato nello sforzo di individuare una proposta di metodologia-guida per l'intervento territoriale nell'area, secondo alcune precise linee di riferimento e secondo un'ottica immediatamente legata alla

scala regionale, che è quella più naturale per la saldatura degli interventi territoriali ed economici.

Della documentazione raccolta e della metodologia individuata si dà conto in questo volume, che non deve pertanto essere assolutamente inteso come un "contro-piano" voluto da una singola parte sociale. Il contributo di parte imprenditoriale è uno studio aperto a integrazioni, rettifiche, adattamenti, proprio perché si risolve non in una proposta di intervento, ma in quella di una metodologia per l'intervento. In molte sue parti tale contributo risente dell'epoca, anche recente, in cui fu concepito. In forma di bozza ha già avuto circolazione tra gli operatori specializzati, pubblici e privati, della Regione: ora, nell'edizione a stampa, se ne propone maggior diffusione.

Riscritto "a freddo" all'inizio del 1976, in modo asettico e atemporale, il presente volume avrebbe rischiato di ridursi a niente di più di un'astratta elaborazione sui problemi territoriali della zona torinese.

Il lavoro quindi non è stato integrato e aggiornato per la pubblicazione soprattutto perché, da un lato, la parte documentaria resta pienamente valida, dall'altro, la parte analitico-propositiva ha tuttora pieno significato ed è tanto più credibile, quanto più strettamente riferita al contesto temporale in cui si è andata formando.

Il presente volume fa riferimento alla base-dati e alla documentazione raccolta nei citati studi monografici. Tali studi riguardano:

- i fabbisogni attuali e prevedibili nel campo dei servizi sociali;
- la situazione delle residenze;

— le problematiche territoriali e socio-economiche del Comune di Torino, con particolare riferimento a una indagine sulle localizzazioni produttive.

— le vicende e la problematica della pianificazione urbanistica dell'area metropolitana torinese;

— l'analisi dei flussi di pendolarità e l'offerta di trasporti;

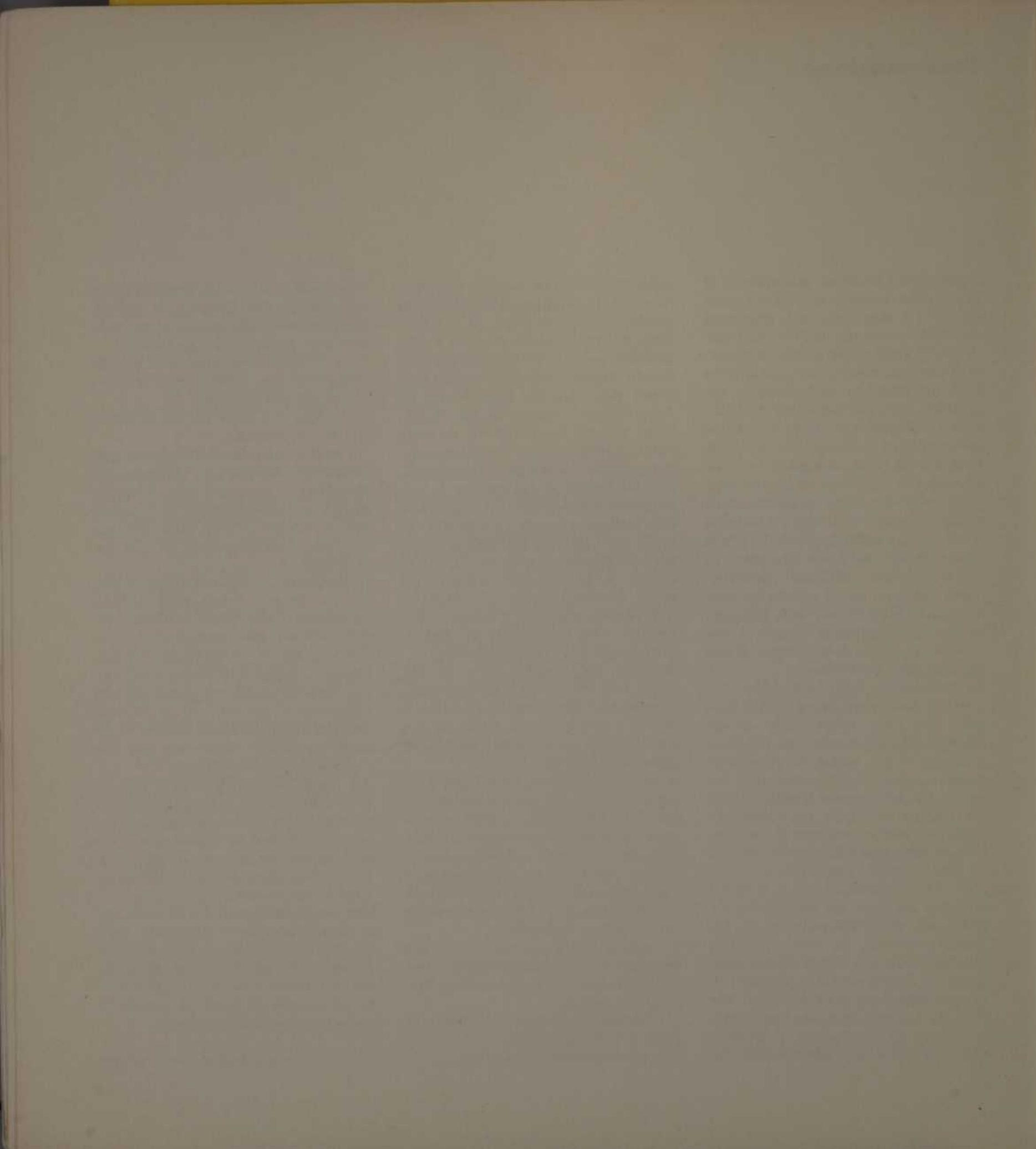
— l'analisi delle caratteristiche (servizi pubblici, infrastrutture, dinamica demografica e occupazionale, interrelazioni con il capoluogo) di aree e centri urbani esterni all'area metropolitana torinese, quali potenziali poli di decentramento.

Il riferimento a tali analisi è preceduto da una messa a fuoco quantitativa e qualitativa delle problematiche proprie dell'area metropolitana ed è seguito, oltre che da un'analisi tecnico-giuridica delle competenze e possibilità operative degli enti amministrativi interessati al processo di riequilibrio territoriale, dalla presentazione di alcune specifiche linee guida per una politica attiva sul territorio.

Ad essere rilevanti non sono però le singole indicazioni puntuali avanzate a titolo soprattutto esemplificativo, bensì i processi di analisi che sono stati seguiti per giungere a tali indicazioni, strettamente legati alla documentazione raccolta.

Una proposta di metodo, dunque, cui si accompagna la disponibilità degli imprenditori a rendersi parte attiva del processo di pianificazione generale, anche tramite la mobilitazione di forze ed energie da porre al servizio di coerenti progetti di intervento.

*Unione Industriale di Torino*



## Premessa

L'iniziativa di formulare linee per un Piano territoriale di coordinamento dell'area torinese testimonia, da parte della Regione Piemonte, come l'esperienza amministrativa stia transitando da una fase di prevalente elaborazione di indirizzi politici a una fase in cui quegli indirizzi si traducono in provvedimenti. A questa indubbia maturazione dell'attività regionale hanno contribuito numerosi fattori non ultimo, nel caso del Piemonte, l'elevato grado di conoscenza delle problematiche locali reso possibile dall'impegno e dalla serietà di studi che numerosi istituti di ricerca da anni stanno sviluppando. È necessario però che, parallelamente, questo patrimonio di studi si evolva per arricchire la tradizionale attività di individuazione e di denuncia dei problemi con una sempre più attenta precisazione delle soluzioni possibili e delle condizioni per la loro adozione. In questa prospettiva si colloca l'impegno della Siteco e lo studio che qui si presenta condivide questi caratteri. La ricerca si propone infatti di mettere a fuoco le possibilità che si affacciano sia per decisioni operative di emergenza, sia per interventi di medio-lungo periodo destinati di fatto a determinare il futuro assetto organizzativo del Piemonte e delle sue principali componenti territoriali. In questo senso va interpretato il tentativo di considerare le peculiarità dell'assetto urbanistico verso cui l'area torinese sta evolvendo in modo sempre più consolidato, e di valutare se esso sia il più idoneo a invertire la tendenza attrattiva del polo centrale. Perché nel caso dovesse risultare, come in effetti risulta, che ragioni di ordine demografico, econo-

mico e ambientale rendono ogni giorno più irreversibili gli squilibri regionali e metropolitani, occorrerebbe allora definire con urgenza un bilancio complessivo delle risorse umane e di quelle finanziarie, delle competenze istituzionali, dei livelli organizzativi e dei pesi politici che caratterizzano il quadro piemontese per commisurare alla loro accertata disponibilità i risultati che si vogliono e possono conseguire e dunque le politiche che si debbono intraprendere. Delle diverse voci che compongono questo bilancio, in questa indagine si è dato uno spazio prevalente agli aspetti territoriali per individuare le soluzioni che la strumentazione e le competenze amministrative regionali rendono correttamente perseguibili per qualificare una politica del territorio e rafforzare una disciplina dei suoli nelle cui larghe maglie, dal dopoguerra a oggi, hanno potuto agevolmente inserirsi iniziative dirompenti, non arginabili con una fragile vincolistica. Non stiamo a ripeterlo, perché è ozioso, che la politica territoriale, così come ogni altra politica settoriale, acquista un senso nella misura in cui confluisce in un quadro organico di pianificazione complessiva dello sviluppo, nei cui obiettivi si identificano le componenti sociali più propulsive. Abbiamo però consapevolezza che a questo risultato si può arrivare più agevolmente partendo da più elevati livelli di conoscenza dei problemi da affrontare e dallo studio di metodologie per la loro soluzione. È altresì chiaro che gli ostacoli che si frappongono al varo di una pianificazione credibile ed efficiente non sono quasi mai di natura tecnica. L'impor-

tante è che i problemi non vengano confusi, ovvero che le difficoltà di altra natura, per mancanza di volontà, o per impossibilità di chiarezza, non vengano rivestite da aspetti tecnici a esse non propri.

A questo impegno di chiarezza, che consiste poi, molto semplicemente, nello studiare in termini corretti i problemi tecnici e nel porre in luce tutte le concatenazioni di effetti che possono derivare anche da scelte di tipo elementare, ci auguriamo che questo studio sia in grado di fornire un contributo efficace.

Fabio Misuraca  
Direttore generale della Siteco

La ricerca è stata affidata nell'autunno del 1974 alla Siteco che nel mese di maggio del 1975 consegnava all'Unione Industriale di Torino i risultati del lavoro sotto forma di sei volumi monografici e di un rapporto di sintesi ora riprodotto in questo libro. La limitatezza dei tempi a disposizione e l'ampiezza dei temi da trattare hanno portato a un largo coinvolgimento dei ricercatori della Società intorno ad argomenti su cui peraltro opera con continuità un gruppo di lavoro più ristretto all'interno della Siteco stessa. Qualificati esperti e consulenti esterni hanno inoltre fornito contributi essenziali sia nella fase di impostazione generale del lavoro, sia per specifici approfondimenti settoriali, sia per la redazione di parti di questo volume. Il gruppo di lavoro che ha condotto lo studio nel suo complesso e negli approfondimenti specifici di settore era così articolato:

coordinatori responsabili della ricerca, Alex Fubini, Mario Maioli, Roberto Pasini, Aldo Vannini;

per la parte territoriale, Carlo Alberto Barbieri, Riccardo Bello, Giancarlo Massarella;

per la parte relativa ai trasporti, Luigi Chiara;

per la parte relativa alle residenze e ai problemi finanziari connessi, Franco Bernabè, Giancarlo Massarella;

per la parte relativa ai servizi sociali, Maria Gloria Malatesta;

per la parte giuridico-amministrativa, Marcella Allasio;

per la parte demografico-economica, Maria Luisa Vegetabile;

per l'elaborazione dei programmi statistici e il trattamento automatico dei

dati, Gianna Faccioli, Renato Pozzi, Giulio Serini, Giorgio Trebbi;

per la rilevazione dei dati, Maria Teresa Amico, Aurora Bonanni, Rosalba Serini;

per la parte cartografica, Franco Cenni, Vito De Fano, Sergio Ferino, Aldo Rosso, Attilio Zoli.

Il gruppo di lavoro si è inoltre avvalso della consulenza:

di Ruggero Cominotti, Amministratore delegato della Soris, per i problemi in materia di economia territoriale;

fino al momento in cui ha assunto la carica di Presidente dell'IRES, di Giorgio Lombardi, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Torino, per tutti i complessi aspetti inerenti la tematica giuridico amministrativa;

di Nello Renacco, Libero Docente di Urbanistica presso il Politecnico di Torino, per i problemi relativi all'assetto del territorio e alla pianificazione urbanistica;

del C.S.S.T. (Centro Studi Sistemi di Trasporto, Roma) per i problemi connessi con la mobilità e l'organizzazione dei trasporti.

Il testo del presente volume è stato curato da: Marcella Allasio (cap. 7.3, 8.3, 8.4), Luigi Chiara (cap. 6.1, 6.2), il C.S.S.T. di Roma (cap. 6.3, 9.6, 10.6), Alex Fubini (cap. 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.8, 8.1, 8.2, 8.5, 8.6, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.7, 10.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.7), Giancarlo Massarella (cap. 2.1, 2.2, 2.3, 3), Maria Gloria Malatesta (cap. 4, 5), Aldo Vannini (cap. 1.1, 1.6, 1.7, 1.8, 2.2, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5).

Un ringraziamento particolare va a

Pietro Terna e Domenico Curto, dell'Ufficio Studi dell'Unione Industriale di Torino, i quali hanno fornito la loro competente collaborazione in stretto contatto con il gruppo di lavoro, a Guido Ortona che ha contribuito alla stesura dell'introduzione e a Caterina Rivano per l'attenta rilettura delle bozze di stampa.

**La situazione  
territoriale  
dell'area torinese**

# Introduzione

## 1. La domanda di pianificazione

Nel presente capitolo vengono riassunti gli aspetti emergenti e i risultati dello studio soprattutto per quanto attiene ai problemi metodologici e per le indicazioni che potrebbero comportare risvolti più direttamente operativi.

Il lavoro ha nel suo complesso le seguenti caratteristiche:

— cerca di offrire un quadro, generale e articolato, dei problemi sociali dell'area metropolitana torinese, prospettando quali sono le esigenze insoddisfatte e i fabbisogni espressi in termini quantitativi e qualitativi;

— cerca di suggerire ipotesi, per ora a un livello generale, tali da far sì che questi problemi possano essere avviati a soluzione senza causare un aggravamento delle condizioni esistenti, e offrire al tempo stesso agli operatori pubblici e privati una traccia precisa a cui riferire gli interventi;

— pone in risalto e motiva la sempre più diffusa esigenza di un maggiore coordinamento, a tutti i livelli degli interventi riguardanti l'economia piemontese e in particolare l'assetto territoriale.

In tutti i settori presi in esame l'intervento pubblico è in effetti complessivamente carente, sia dal punto di vista dell'iniziativa in sé, come proposta di soluzione alle problematiche localmente emergenti, sia da quello dell'indicazione a operatori privati di criteri di intervento, intendendo a questo livello non tanto la predisposizione di specifici provvedimenti incentivanti, quanto la più generale indicazione di una linea di sviluppo, cui si intende

uniformare l'assetto dell'area in esame, e la conseguente offerta di un quadro di riferimento, ormai essenziale, all'iniziativa imprenditoriale. Le indicazioni esistenti sono state comunque prese in esame e discusse sia per quanto riguarda l'analisi dei problemi, sia per quanto riguarda le stime di fabbisogni e l'indicazione di linee ottimali di soluzione, e a tali indicazioni si è in genere fatto riferimento come alla struttura di base dell'analisi e delle proposte.

Non esiste tuttavia ancora un piano operativo dell'intervento pubblico per quanto riguarda l'assetto territoriale, e si hanno quindi in questo studio indicazioni solo di massima sulle priorità e le urgenze degli interventi. Oltre a questo generale limite di "concretezza" (ma non si dimentichi che questo studio vuole costituire una base di discussione e una proposta politica, e si colloca quindi per sua natura a un livello più generale), un altro è costituito dall'impossibilità, per ora, di indicare con la chiarezza auspicabile gli enti e le sedi in cui può e deve avvenire l'incontro fra ente locale e operatori economici, di definire cioè quali strumenti possono dare vita a quel coordinamento pianificato d'interventi a livello complessivo (esistono infatti, e sono discusse, diverse esperienze locali e settoriali) che è da tutti auspicato.

Entrambe queste carenze originano da una carenza più generale che sarà più volte richiamata nelle pagine seguenti, la mancanza cioè di una effettiva programmazione regionale. Questo ci conduce alla esplicitazione della "filosofia" generale di questo lavoro, e cioè

la convinzione che lo "spontaneismo" che ha fin qui guidato le scelte economiche regionali, per esempio in materia di insediamenti produttivi e residenziali, sia destinato per sua natura ad acuire le contraddizioni esistenti in una misura inaccettabile, e che esiste quindi una necessità di coordinamento che anche da parte imprenditoriale va sostenuta e promossa: in primo luogo contribuendo alla elaborazione di proposte di metodo e di sostanza.

Chi dunque voglia e possa porsi nell'ottica di un intervento di riorganizzazione dell'assetto territoriale dell'area metropolitana torinese potrà trovare in questa ricerca almeno due riferimenti fondamentali: un'analisi delle problematiche e l'indicazione delle possibili vie da percorrere e a cui riferire gli interventi di settore.

L'esigenza che sta alla base di tutto il lavoro è quindi che si dia avvio a una effettiva politica di pianificazione regionale, tenuto anche conto che, nel caso del Piemonte, quella regionale si presenta come una scala dimensionale adeguata e congrua per affrontare in termini di pianificazione i problemi settoriali e territoriali individuati. Dal momento che l'espressione *pianificazione regionale* è di per sé quanto mai imprecisa, sarà bene chiarirne esplicitamente il significato. Incominciamo con l'accogliere la definizione secondo cui per pianificazione regionale abbia da intendersi la "definizione degli obiettivi sociali relativi alla riorganizzazione delle attività umane in un dato territorio" (Friedmann) e l'insieme di politiche d'orientamento e di interventi programmatici con cui enti di competenza regionale intendono

indirizzare l'andamento delle variabili economiche fondamentali entro un ambito appunto regionale.

Questa impostazione, sempre più riconosciuta come essenziale in tutti i paesi a economia di mercato sviluppata, si scontra però con un consistente ritardo scientifico con l'impossibilità cioè di:

— disporre per ora di validi modelli esplicativi delle interrelazioni economiche entro la regione e con l'esterno; — disporre quindi di previsioni accurate riguardo agli effetti degli interventi e agli effetti di fenomeni economici extraregionali sullo sviluppo della regione stessa o sull'efficacia degli interventi programmati, e ciò soprattutto per il caso di regioni a economia sviluppata, e quindi con strette relazioni con l'esterno, il tutto tenendo conto del fatto che il sistema in cui operiamo, a marcata rigidità, rischia di rendere improponibili i modelli più noti e sperimentati;

— definire singoli interventi (riferiti al quadro amministrativo esistente, e tali da attivare tutte le capacità gestionali, soprattutto imprenditoriali) in grado di riorientare di per sé l'intera economia della regione intorno agli interventi stessi.

In effetti, in una regione sviluppata a economia di mercato, non è allo stato attuale concepibile una pianificazione generale che preveda il funzionamento coordinato di tutte le principali componenti dell'economia regionale secondo un progetto definito, e ciò anche in presenza eventualmente di un progetto di piano nazionale. Non è cioè proponibile un controllo da parte di qualche ente regionale della vita

economica della regione stessa. Per pianificazione regionale si deve perciò intendere un insieme di interventi volti a determinati fini esplicitati, ma non compiutamente valutabili in tutti i loro effetti. Si può perciò dire che il tipo di pianificazione regionale (o territoriale) cui si deve puntare in Piemonte è quello volto al riequilibrio delle maggiori distorsioni indotte nella vita sociale e nell'attività produttiva della Regione dall'ipertrofia di determinati fenomeni spontanei (riequilibrio che assumerà, in quanto tale, anche il ruolo di indicatore di nuove vie di sviluppo economico). Fra questi fenomeni, quelli di maggiore rilevanza per la nostra regione sono: gli effetti di una eccessiva concentrazione metropolitana e la crisi di attività economiche tradizionali (necessità di una riconversione produttiva).

Riguardo al primo punto, si può fin d'ora anticipare che i dati più generali, riportati nella prima parte di questo libro, se pure abbastanza impressionanti, non sono tali da collocare Torino fra le realtà più drammatiche, in quanto sembrano esistere condizioni che, se opportunamente valorizzate, potrebbero favorire un effettivo programma di riordino di quell'area.

Più complesso è invece il problema economico, se non altro perché le questioni attinenti sia i settori deboli (auto, tessile) sia le attività tradizionali in aperta crisi (agricoltura, edilizia, fibre) richiederebbero per la loro natura progetti di intervento di grande ampiezza e indubbiamente esulanti dalle competenze e dalle capacità di un ente regionale di programmazione. Anche in questo caso tuttavia il Pie-

monte, al centro della crisi economica generale, può contare sulla diffusa presenza di fattori su cui, come osserva il Testi (1970) potrebbe più incisivamente far leva una politica di aiuto alla riconversione produttiva. In questa Regione si trovano infatti, in misura più ragguardevole che altrove, infrastrutture, capitali, capacità tecniche e imprenditoriali, sensibilità dell'ambiente ai problemi della produzione industriale.

Riassumendo, esclusa la possibilità di una pianificazione generale così come quella della gestione a fini sociali di determinati settori cui si assegna un ruolo treante, rimane aperta la terza via, che è quella di intervenire come ente pubblico su alcuni punti nodali del meccanismo economico regionale in modo da determinare quei processi di riequilibrio e di riconversione che si ritengono auspicabili, fornendo al tempo stesso le necessarie indicazioni all'attività imprenditoriale in modo che si minimizzino i rischi del riprodursi degli squilibri citati.

A questo scopo, due sono i settori su cui può essere soprattutto utile l'intervento pubblico, e cioè l'organizzazione dei servizi in generale, e in primo luogo dei trasporti, e la pianificazione urbanistica e territoriale. (Come si vede, si tratta di settori in cui già ora è particolarmente sensibile la presenza dell'ente pubblico, e in cui esistono già notevoli strumenti tecnici e legislativi). Il primo punto deriva la sua importanza dal peso che il sistema dei trasporti, se inquadrato in una opportuna politica territoriale, potrebbe esercitare nel determinare i movimenti insediativi, sia residenziali sia

industriali; se si tiene conto poi che la localizzazione del lavoro industriale è stata fino ad oggi, almeno entro l'area metropolitana torinese, la principale variabile esplicativa dei fenomeni insediativi nel loro complesso, si vede come questo strumento possa diventare un'arma formidabile di orientamento in mano a un pianificatore. Il discorso sui provvedimenti urbanistici è più complesso; comprende il discorso sui poli di sviluppo e sulle aree attrezzate, ampiamente sviluppati nel volume. Poli di sviluppo (ma nella fattispecie piemontese meglio "poli secondari" rispetto a quello principale di Torino) dovrebbero essere determinati centri o aree su cui far convergere una serie di provvedimenti mirante a trasformarle in zone di riequilibrio, rispetto al congestionamento metropolitano o di sviluppo di settori nuovi rispetto a quelli tradizionali in crisi.

Che aspetto dovrà assumere allora l'intervento pubblico?

Le ipotesi principali su cui si raccolgono consensi quasi unanimi, è quello di un intervento per progetti, vale a dire pianificando una serie di interventi finalizzati a un settore definito (per l'appunto i trasporti o l'edilizia residenziale, ecc.), gli uni e l'altro in base a considerazioni più generali, dando cioè a tali interventi le citate funzioni di correzione di determinati squilibri e di "moltiplicatore" in vista del riorientamento dell'attività regionale sulla base delle priorità (come decentramento e riconversione) individuale. È interessante notare che su questo piano si hanno novità anche in campo amministrativo e finanziario.<sup>1</sup> Il decentramento e la diversificazione

ricompaiono quindi necessariamente come obiettivi finali qualificanti ogni volta che si deve parlare di interventi di piano. Effettivamente non è pensabile un intervento di piano che non discenda da alcune variabili socio-economiche assunte come obiettivo finale; e ciò sia per dare coerenza (e fattibilità) alla serie di interventi differenziati che costituiscono nel loro insieme l'intervento di piano, sia per offrire un quadro di riferimento, orientativo ma anche normativo, all'iniziativa privata (e in certi settori anche associata) che, in assenza di interventi del tipo citato, rischia non solo di trovarsi in una situazione per molti aspetti bloccata (in assenza, per esempio, di una dinamica politica dei trasporti), ma anche di vedere acuita una situazione di pesante incertezza ove l'intervento pubblico, tale da determinare profonde modificazioni nel quadro socio-economico dato, si sviluppi in modo improvvisato o addirittura contraddittorio.

Un problema fondamentale è infine quello del rapporto tra piano regionale e piano nazionale. Senza addentrarci in un tema così complesso, è utile però sottolineare come l'efficacia di un piano regionale dipenda in buona misura dalla presenza di un piano nazionale che, a monte di quello, ne definisca gli obiettivi fondamentali. È fuor di dubbio, inoltre, che i rapporti tra programmazione regionale in Piemonte e programmazione nazionale si pongano in termini molto specifici per il forte peso economico relativo della Regione. Questo tema richiederà i più attenti approfondimenti ma, pur in vacanza di un piano nazionale, l'Ente

Regione non dovrà deviare dalla elaborazione di un piano che, muovendo da priorità chiaramente indicate, proceda mediante la messa in opera di specifici progetti di intervento sulla base della più ampia consultazione e agilità operativa.

### 2. I nodi della diversificazione produttiva

I dati di fondo nella situazione piemontese, analizzati in questo libro, possono essere così riassunti.

a) Formazione in Piemonte di un dualismo recente, a partire dagli anni cinquanta, fra l'area torinese e il resto della Regione con lo spostarsi della massa demografica principale nell'area metropolitana.

b) Un rapido turnover della popolazione, e quindi la costante presenza nell'area di una consistente popolazione "provvisoria".

c) Un attenuarsi di questi fenomeni negli ultimi anni a Torino città, ma un loro acuirsi nella prima e quindi anche nella seconda cintura.

d) Un flusso migratorio che ha dimostrato di essere molto sensibile anche a fluttuazioni a "breve" della situazione economica.

Poiché la distribuzione della popolazione nella Regione è in primissimo luogo determinata dalla domanda di lavoro industriale, tutto lascia prevedere che le tendenze neutrali potrebbero confermare anche in futuro un ulteriore accentramento demografico entro l'area torinese: l'IRES stima che al 1986 si sarà concentrato nell'area ecologica torinese il 76,5% dell'incremento regionale della popolazione.

Una tendenza di questo genere, anche se sollecitata da numerosi fattori (le economie di agglomerazione industriale presenti nel polo centrale, più alti tassi di natalità nell'area metropolitana a causa di una più favorevole struttura della popolazione per classi di età; più forti richiami migratori esercitati dall'area centrale per un "effetto metropoli" che si dispiega anche in assenza di uno sviluppo dei posti di lavoro disponibili) difficilmente contrastabili può portare a un aggravamento dei noti problemi territoriali della Regione. Ciò sottolinea la necessità di una coraggiosa politica di decentramento che orienti la politica dei servizi degli enti locali e gli strumenti disponibili per la ripresa economica, in funzione del riequilibrio del mercato del lavoro a livello regionale. Per quanto riguarda i dati più propriamente economici, è noto come in Piemonte la crisi sia acuita dalla situazione particolare in cui versano alcuni settori dominanti una struttura non sufficientemente differenziata (automobile, tessili, fibre). È proprio la considerazione che difficilmente questi settori usciranno dalla crisi senza un ridimensionamento che ha portato a una sostanziale identificazione del dibattito sugli sbocchi della crisi con quello sulla diversificazione produttiva.

Su questo tema le posizioni sono diverse. Una prima ipotesi prevede di accrescere la domanda pubblica indirizzandola contemporaneamente al soddisfacimento di bisogni inevasi e al sostegno di determinati settori produttivi: in particolare dei trasporti, dell'edilizia economico-popolare, delle in-

frastrutture sociali, e dell'agricoltura. Una seconda ipotesi punta al sostegno delle produzioni interne sostitutive di importazioni nella considerazione della particolare gravità della nostra bilancia dei pagamenti. Una terza ipotesi punta all'innalzamento dello standard tecnologico-qualitativo della nostra produzione, per migliorarne la competitività internazionale; si suggeriscono perciò interventi prioritari in alcuni settori della chimica e dell'elettronica. Tutte queste posizioni, come si vede, comportano la necessità che si affronti contemporaneamente una serie notevole di questioni e richiedono quindi una volontà e una capacità politica precise e ampie: comportano inoltre tutte il riconoscimento di un più ampio ruolo sia delle organizzazioni sindacali (con cui necessariamente si deve contrattare ogni sostanziale modifica dell'attuale sistema produttivo) sia della iniziativa pubblica. Più in particolare, all'operatore pubblico si richiede anche la capacità di intervenire rapidamente con provvedimenti più articolati come ampiezza e ambito territoriale, che siano però coerenti con la linea di intervento prescelta. In questo senso, un ruolo particolare deve giocare l'intervento nel settore terziario.

Nella nostra Regione il settore terziario è non solo sottodimensionato rispetto ad analoghe regioni industriali, ma i suoi livelli di efficienza sono bassissimi. I più opportuni interventi in questo settore (effettuati badando a non creare nuova occupazione marginale aggiuntiva e quindi nuova inefficienza, procedendo cioè contemporaneamente allo sviluppo e alla raziona-

lizzazione) dovrebbero essere effettuati nei campi dei trasporti e della formazione professionale, e inoltre in quello cosiddetto del "terziario superiore".

Il compito della Regione appare in questa situazione ricco di potenzialità, nonostante la mole dei problemi presenti. Tuttavia, il problema che maggiormente condiziona l'attività della Regione è quello della scarsissima disponibilità di mezzi e da ciò si deve trarre che, almeno per ora, una conveniente politica di investimenti della Regione deve assegnare largo spazio agli interventi coordinati con operatori privati.

Un problema a sé è infine quello delle società finanziarie regionali, cui vale la pena dedicare poche righe. Schematizzando, esistono tre possibili criteri di fondo per cui improntare la struttura di una società finanziaria regionale:

- a) intendere tale società come avente lo scopo di offrire partecipazioni di minoranza, soprattutto a imprese medie e piccole, caratterizzate cioè da una notevole difficoltà di accesso al mercato dei capitali;
- b) assegnare a tale società il compito di realizzare infrastrutture o servizi;
- c) intenderla come esplicitamente rivolta alla realizzazione, mobilitando capitali e sollecitando partecipazioni, di determinati progetti di investimenti di importanza regionale.<sup>2</sup>

Delle tre proposte la migliore appare senz'altro l'ultima; sia perché gli altri due compiti meglio potrebbero essere soddisfatti con opportuni interventi di riforma del credito o con normali attività gestionali, sia perché l'ultima proposta sembra offrire al tempo stes-

so una migliore agibilità di intervento e la possibilità di mobilitare maggiori risorse. È da auspicare che su questa via ci si muova rapidamente e con efficienza.

Tutto ciò premesso, e senza voler riassumere il contenuto di questo libro, richiamiamo qui alcuni punti fondamentali del lavoro, e cioè i punti più rilevanti sia come esemplificazione della logica complessiva del discorso, sia per la loro importanza intrinseca; rinviando senz'altro per gli altri (e cioè scuola, sanità, alcuni aspetti giuridici della pianificazione, alcune note metodologiche della organizzazione territoriale) ai singoli capitoli.

### 3. Il fabbisogno di abitazioni

Per quel che riguarda le residenze, i dati denunciano un fortissimo fabbisogno arretrato di abitazioni. Per poter disporre di valutazioni sintetiche si sono stimati i fabbisogni da soddisfare, calcolando il numero di stanze che occorrerebbero qualora si stabilisse che l'affollamento medio del parco alloggi (numero di persone per stanza) non superi dei convenuti valori che tengono conto anche della dimensione delle famiglie (es.: una persona in una stanza, due persone in due stanze, tre persone ancora in due stanze, sino ad arrivare a otto persone in cinque stanze). In base a queste stime, della cui metodologia si dà conto nel testo, si ricava che per far fronte ai fabbisogni urgentissimi (per risolvere cioè le situazioni di affollamento di almeno tre persone per stanza) occorrono nell'area metropolitana 70.000 vani. Per un intervento più articolato che si

proponga di portare al valore di 1,5 abitanti per vano tutte le situazioni che superano questo valore di affollamento, occorrerebbero invece 189.000 nuovi vani.

Al problema del sovraffollamento si deve però aggiungere quello della riqualificazione delle abitazioni degradate.

Nel Comune di Torino, le valutazioni relative allo stato di conservazione degli edifici e al grado di dotazione dei servizi di base sulle abitazioni forniscono una stima (prudenziale) di 150.000 stanze (pari al 12% dello stock esistente) che richiedono rilevanti interventi di riqualificazione e ristrutturazione.

Una valutazione dei fabbisogni finanziari che si rendono necessari per adeguare il patrimonio edilizio alla domanda espressa dalla popolazione residente nell'area metropolitana risulta difficile per l'intreccio delle due componenti di adeguamento e risanamento-ristrutturazione che concorrono a determinare i fabbisogni arretrati. Si può comunque valutare per l'intera area una necessità di interventi per 350-400 miliardi, corrispondenti all'ipotesi minima prima esposta e a cui deve quindi essere dato carattere di immediatezza e priorità.

Le dimensioni dell'intervento necessario sono dunque enormi e richiedono un uso deciso degli strumenti a disposizione dell'operatore pubblico, e ciò anche al fine di orientare un mercato profondamente distorto.

L'intervento dovrebbe collegare l'intervento in sito (sia per evitare più elevati costi di urbanizzazione, sia per contrastare il processo di degradazione

delle aree centrali urbane, sia infine per contrastare l'espansione a macchia d'olio della conurbazione) con la creazione in aree fuori Torino di nuclei residenze-servizi (nel quadro di un più ampio progetto di riequilibrio territoriale, di razionalizzazione dei rapporti residenze-posti di lavoro e di revisione della rete dei trasporti); senza con questo pretendere di potere risolvere compiutamente il problema, non risolvibile senza una rimozione delle cause socio-economiche che spingono al congestionamento di certe zone. Tuttavia, in situazioni di tensione, questo genere di interventi può attenuare gli aspetti più acuti della crisi, in specie se questa politica viene associata a una corretta gestione del patrimonio immobiliare esistente.

Come si vede, si tratta di criteri che comportano una iniziativa di parte pubblica contemporaneamente su due fronti, e cioè quello della iniziativa concreta e quello della proposta legislativa, che non può non trarre forza dall'aver intanto l'ente locale avviato non solo la predisposizione di indagini conoscitive e di piani di attuazione, ma anche degli strumenti di intervento e gestionali.

Va infine ricordato che in questo settore, mentre da un lato grava la mancanza di quel dinamismo di proposte tecniche che sarebbe auspicabile, dall'altro si assiste ad una grossa crisi della edilizia cooperativa e tradizionale; cosa tanto più grave ove si consideri il peso ancora estremamente basso dell'edilizia pubblica o sovvenzionata in Italia rispetto a altri paesi europei.

#### 4. Il riassetto dei trasporti

Fondamentale, per la nostra analisi, è lo stato dei trasporti. Lo sviluppo economico e produttivo del decennio trascorso e le sue specificazioni territoriali, hanno messo in crisi il preesistente modello di sistema dei trasporti. Quel modello, articolato su sette direttrici ferroviarie gravitanti su Torino, definiva infatti un disegno territoriale (e un sistema di trasporti) funzionale rispetto alla gerarchia dei centri urbani dell'area. Quel disegno, sia pure criticabile per molti aspetti, avrebbe tuttavia, se coerentemente riutilizzato, consentito uno sviluppo dell'area più razionale di quello che si è invece dovuto registrare. L'attuazione concreta del processo pianificatorio ha invece determinato un assetto del territorio nel quale, tra le diverse direttrici di sviluppo che si possono individuare, nessuna ha assunto un ruolo strutturante per l'area. Ad esempio di ciò, basta considerare la formazione di nuove direttrici, il riempimento graduale degli spazi intermedi tra le stesse, con la conseguente continua richiesta di collegamenti viari tangenziali. Le conseguenze che questo sviluppo ha prodotto si sono tradotte principalmente nella incentivazione delle infrastrutture stradali, con un corrispondente progressivo abbandono degli interventi sulle infrastrutture ferroviarie. Inoltre, questo ultimo tipo di intervento si è prevalentemente diretto verso il ramo del trasporto merci e verso quello relativo al trasporto passeggeri su itinerari di lunga distanza, tralasciando il problema del trasporto pendolare, se non con la gestione

deficitaria e assolutamente carente del sistema delle autolinee.

In particolare, ha pesato negativamente sulla situazione attuale la mole di interventi ex post di miglioria della rete stradale in funzione del mezzo privato, che è servita come amplificatore dei processi di spostamento centripeto su Torino ad alti costi spontaneamente indotti dall'assenza di interventi alternativi.

Nonostante l'inaccettabile livello di servizi offerti, l'area metropolitana dispone però di un buon grado di infrastrutturazione, condizionato tuttavia da alcune strozzature che non consentono un'utilizzazione efficiente ed economica delle dotazioni tecniche esistenti.

Un'analisi conoscitiva delle caratteristiche della domanda quale la rete dei movimenti di popolazione per ragioni di lavoro all'interno dell'area ecologica torinese, costituisce un elemento essenziale per la valutazione dello stato del sistema di comunicazioni, e per quella si rinvia senz'altro al testo; ricordiamo qui solo che si sta assistendo a un fenomeno nuovo e tale da creare grossi problemi, e cioè il prodursi di una consistente pendolarità entro la prima cintura e fra le due cinture. Se esaminata nel suo complesso, la dimensione del fenomeno di mobilità che investe l'area metropolitana e numerosi comuni esterni, impone due ordini di considerazioni. Prima di tutto, ogni disegno urbanistico di gestione del territorio metropolitano deve operare una drastica riduzione degli aspetti patologici di questi flussi. È qui necessario mettere bene in chiaro un concetto: il grave non è

fare 40 km per andare a lavorare o per andare in un centro di servizi; il grave è impiegarsi un'ora e mezza invece di 20-30 minuti; la riduzione della pendolarità non deve essere intesa come vera riduzione dei movimenti fisici delle persone, bensì degli aspetti deleteri di tali movimenti.

Bisogna peraltro anche ribadire che, a fronte della situazione prima denunciata, non esiste il vuoto; bensì una dotazione infrastrutturale notevole anche se male utilizzata. Esistono alcune strozzature fondamentali (a livello del servizio) che non permettono l'utilizzazione completa delle infrastrutture esistenti. Esiste una carenza complessiva negli indirizzi e nella modalità di gestione della politica dei trasporti dell'area metropolitana. Esiste una serie di ipotesi di potenziamento e ristrutturazione che, per la maggior parte dei casi, fa riferimento a politiche di intervento particolari riferite ai diversi mezzi senza una coerenza complessiva.

Nello studio si propone un insieme di interventi urgenti volti a ribaltare tale situazione, utilizzando e coordinando ciò che già esiste; è bene notare che le iniziative proposte non possono ancora essere considerate un accettabile "piano dei trasporti" in assenza di iniziative contemporanee nel campo della rilocalizzazione industriale e residenziale, anche se comunque non è prevedibile per i prossimi anni un consistente spostamento della pendolarità.

In breve, per quel che riguarda il trasporto ferroviario, si tratterebbe di utilizzare una serie di interventi già previsti dalle Ferrovie dello Stato

(quadruplicamenti e raddoppi di linee; nuovi scali) collegandoli al potenziamento delle principali linee pendolari (Torino-Ceres; Torino-Rivarolo; Torino-Chieri; Torino-Pinerolo; Torino-Fossano) e provvedendo a integrare gli attestamenti in città di questi ultimi con la rete del traffico urbano.

Anche i trasporti stradali, già ben infrastrutturati, richiedono soprattutto completamenti, in gran parte in corso di esecuzione e il ripristino, con potenziamento, di itinerari storici, come l'arco Avigliana-Piossasco-Pinerolo-Saluzzo-Savigliano-Bra-Alba-Asti. In tema di trasporti stradali, si può ricordare il traforo del Frejus, per la sua indubbia portata europea. Per quel che riguarda infine i trasporti per autolinea, l'obiettivo è quello di determinare livelli di servizio che rendano il mezzo pubblico competitivo rispetto al mezzo privato e integrato ai livelli di trasporto superiori (ferrovie). Si propone quindi la ristrutturazione dei sistemi tradizionali in concessione all'introduzione di nuovi sistemi, la cui validità tecnica permetta una efficiente interconnessione tra sistema urbano e sistema metropolitano.

### 5. Il ruolo delle aree industriali attrezzate

Il discorso sulle aree industriali attrezzate, che ha suscitato in passato molte speranze, deve essere al tempo stesso ridimensionato e perfezionato.

Se sembrano infatti destinate a cadere molte illusioni coltivate in passato sulla validità delle aree in quanto tali come fattori di sviluppo, iniziative in questo campo restano ancora strumen-

tate al di sotto delle loro possibilità, soprattutto nelle aree urbane. Sarebbe poi necessario che le aree attrezzate, con finalità di riequilibrio regionale fossero pensate come iscritte in un sistema integrato di progetti di intervento, che compongano un quadro programmatico di sviluppo comprensoriale dove siano individuate e perfezionate le relazioni tra momento industriale e altri momenti produttivi, tra localizzazione industriale e bacino di manodopera, tra dimensione demografica e livello di servizi sociali, tra scelte localizzative e politiche dei trasporti. È ovvio che il discorso è particolarmente rilevante per questo secondo tipo di funzioni (riequilibrio regionale), essendo l'intervento del primo tipo (riassetto delle funzioni urbane) coincidente in pratica con una corretta politica di localizzazione e rilocalizzazione entro ambiti già definiti nella loro struttura fondamentale. Riguardo al secondo tipo, va detto che l'efficacia dell'intervento sarà tanto maggiore quanto più chiaramente definiti saranno gli orientamenti generali del piano territoriale; soprattutto, tenendo conto che già obiettivi così generici come quelli del decentramento e della riconversione non possono non imporre determinate scelte e nella localizzazione delle aree e nella loro concessione in uso.

Ciò premesso, è bene esaminare più da vicino la strumentazione esistente.

Per quanto riguarda la localizzazione delle aree, si deve considerare che:

a) i piani comunali offrono già una disponibilità di aree (destinazioni di piano ad usi industriali) addirittura esuberante rispetto alle necessità pre-

vedibili (si vedano i dati del testo) sicché il problema è quello di individuare aree da privilegiare per un intervento di attrezzatura (si vedano i dati nel testo);

b) si deve quindi trovare il modo di dare poteri normativi o efficacemente incentivanti al piano territoriale; si possono a questo scopo prevedere vari tipi di intervento che vanno dallo stabilire una regolamentazione delle scelte ubicazionali delle unità produttive, fino all'istituire agevolazioni dirette o indirette a sostegno di scelte conformi al piano.

È ovvio che questi strumenti vanno utilizzati con grande cautela, sfuggendo sia alla Scilla di un loro uso scoordinato che alla Cariddi della creazione di nuove pastoie burocratiche. Per quanto riguarda la creazione vera e propria delle aree attrezzate, è bene dire subito che è essenziale che uno stesso organo abbia la competenza della iniziativa e la responsabilità della promozione e della realizzazione delle aree stesse. Viene a questo proposito immediato il riferimento al comprensorio come possibile soggetto in materia. La creazione vera e propria dovrebbe poi essere condotta, una volta definiti attentamente i principi che devono guidare le scelte a monte, con criteri di massima efficienza, non rifuggendo per esempio da una figura tipo di concessione.

In materia di aree di riequilibrio regionale, da parte della Regione ne è stata promossa la creazione di quattro: a Borgosesia, a Casale, a Vercelli, a Mondovì. Questi provvedimenti se pure appaiono validi nei loro criteri informativi (gli stanziamenti sono vin-

colati alla coerenza della ubicazione con le linee della programmazione regionale, all'efficacia dell'ubicazione per lo sviluppo delle zone limitrofe e alla conformità degli insediamenti previsti con la programmazione industriale regionale), nei fatti non riescono poi ad ancorarsi a un disegno di più ampio respiro per la mancanza di una politica industriale e di una politica territoriale nel cui ambito quelle iniziative possano integrarsi.

#### 6. I livelli e gli strumenti della pianificazione territoriale

Il discorso sull'assetto territoriale dell'area torinese e quello delle linee per un intervento su di esso costituiscono il tema di fondo della ricerca, soprattutto perché gli interventi più immediatamente attuabili da parte dell'ente pubblico sono quelli in materia urbanistica.

Senza riprendere qui la descrizione della struttura urbanistica (per cui si veda il testo), si ricorda che i problemi emergenti possono essere così indicati:

- a) eccessivo accentramento residenziale e industriale in Torino, rispetto alle capacità di gestione sociale;
- b) progressiva rarefazione demografica e abbandono di infrastrutture in alcune zone dell'area;
- c) tendenza all'ulteriore concentrazione in Torino degli insediamenti residenziali, industriali e di servizio.

Tali problemi riassumono altri già indicati, quali l'incontrollabilità del flusso migratorio, il fabbisogno residenziale, il carattere poco differenziato dell'industria, l'assenza di servizi

decentrati.

A fronte di questi problemi, la pur non breve storia dell'attività urbanistica locale non ha prodotto finora interventi risolutivi, in particolare, sono mancati essenziali interventi a monte, quali la elaborazione di piani economici e urbanistici regionali, assenza che tarpa le ali ai piani elaborati per la sola area metropolitana.

D'altra parte, gli strumenti tecnico-legislativi di cui dispongono i comuni sono assai poveri; mentre i poteri, in teoria più ampi, di cui dispone la Regione sono ancora tutti da strumentare. La regolamentazione urbanistica locale in materia ha perciò complessivamente seguito, e non orientato, lo sviluppo spontaneo. In effetti, la esigenza di un immediato intervento sovracomunale è forte; in materia si possono svolgere tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, assunta in questo contesto come variabile di fondo quella del riequilibrio, e quindi l'esigenza di contrastare il processo di saldatura dei poli secondari con la conurbazione centrale, è necessario un intervento sovracomunale al fine di garantire un uso razionale delle tuttora consistenti aree che possiamo chiamare "interstiziali".

In secondo luogo, e come conseguenza di ciò, è necessario da parte della Regione un preciso intervento per l'elaborazione di piani territoriali di coordinamento, che non possono che avere le seguenti caratteristiche, per esigenze di operatività:

— privilegiare alcune aree su cui intervenire con una globalità d'interventi onde farne un effettivo polo di riasset-

to di tutta la zona circostante;

— partire da un adeguato coordinamento delle esigenze, delle "ambizioni" dei singoli comuni (per esempio in termini di insediamenti industriali), coordinandole in un piano orientativo che possa migliorare l'efficienza dell'intervento comunale di per sé. Le cartine delle figure 6.8. e seguenti riportano la documentazione dello "stato dei lavori" in materia; ma diviene qui fondamentale allargare il discorso a un terzo aspetto della questione, e cioè quello degli enti di intervento, e in particolare dei comprensori.<sup>3</sup>

La questione dei comprensori acquista importanza proprio per la limitatezza dei piani comunali, quando vi sono, e per la "latitanza" di quelli a livello superiore. Lo statuto regionale considera i comprensori come sedi di programmazione a livello socio-economico, sia in fase preparatoria, sia in fase di attuazione. Si tratterebbe cioè di dare vita a uno strumento locale dotato al tempo stesso di tre caratteristiche essenziali, e cioè quella di essere solidamente legato a monte a enti di competenze più generali, quella di essere ancorato a una realtà socio-economica specifica, e quella di poter costituire uno strumento di intervento sufficientemente agile. Si deve dunque convenire che la pianificazione del territorio è fra gli strumenti più importanti di intervento nella realtà regionale, sia per il forte potere orientativo di interventi siffatti, sia per il maggiore armamentario legislativo di cui può usufruire a questo riguardo l'ente pubblico.

Si vuole suggerire a questo proposito

un'ipotesi di gerarchia di interventi che si riallaccia a monte a più ampi documenti di piano e a valle a più agili progetti operativi.

Un primo momento potrebbe essere costituito da uno "schema generale" che comprenda la definizione complessiva dell'organizzazione del territorio e le indicazioni fondamentali delle grandi infrastrutture compresi i trasporti. Tale documento, che non è altro se non la traduzione in termini territoriali del piano regionale di sviluppo, dovrebbe poi trovare concretizzazione a due livelli:

— attraverso piani territoriali a livello di comprensorio che contengano indicazioni vincolanti o previsioni di intervento riguardo a tutta la gamma su cui esistono competenze;

— attraverso piani regolatori intercomunali sub-comprensoriali, in grado di recepire e sviluppare le previsioni del piano territoriale; i piani intercomunali si potrebbero attuare mediante "programmi pluriennali" a medio-breve termine, in grado, fra l'altro, all'interno dei tetti massimi di sviluppo prefissati, di individuare le zone di espansione e soprattutto di ristrutturazione per le quali, in relazione ai fabbisogni previsti per l'arco temporale considerato, si intenda avviare l'attuazione delle previsioni stesse (mediante strumenti urbanistici esecutivi), di coordinare l'attuazione di insediamenti di edilizia economica e di coordinare i piani esecutivi stessi in relazione alle dotazioni infrastrutturali. I piani intercomunali di sub-aree potranno trovare strumenti di attuazione delle scelte e degli indirizzi prioritari in piani esecutivi di iniziativa pubblica

e privata per insediamenti residenziali e produttivi.

Per quanto riguarda il primo settore, si ricorda come in generale le potenzialità offerte nelle leggi in materia siano tuttora ampiamente sottoutilizzate, il che suggerisce che esista uno spazio d'azione ormai ampio; in particolare si deve ricordare che i comuni possono elaborare un piano consortile, il che non è certo pratica comune.

Altro intervento urgente e importante è quello nel campo delle lottizzazioni dove è auspicabile che si giunga a bloccare quelle di piccole dimensioni in contrasto con gli interventi coordinati di infrastrutture per considerare invece, nel quadro delle indicazioni che il piano regionale e quello comprensoriale dovessero fornire, quelle di grandi dimensioni.

Analogo il discorso sugli insediamenti produttivi, tenendo conto delle esigenze più generali di decentramento e riconversione, della validità della politica delle aree attrezzate, delle difficoltà localizzative di imprese medie e piccole ove esse debbano essere lasciate al gioco del mercato delle aree, della necessità di bloccare le rilocalizzazioni speculative, non sembrano mancare le indicazioni per l'attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi previsti dalla legge n. 865.

Abbiamo così un cerchio che comincia a chiudersi: i suoi connotati diventeranno poi più precisi quando si darà maggiore efficacia anche ad altri settori di intervento, su cui qui non ci soffermiamo, dando in particolare maggiore energia ai piani dei trasporti e a quello della distribuzione commerciale (legge n. 426). Ma risulta eviden-

te che tutto questo discorso presuppone un piano regionale orientativo che non sia puramente formale o utopistico, ma che delinei concrete linee di intervento uniformandosi alle quali i livelli più bassi e più operativi abbiano una ragionevole certezza di non porsi in contraddizione con interventi in altri settori.

A parziale esemplificazione di questo discorso, gli ultimi due capitoli del libro presentano alcune prime e schematiche ipotesi di riorganizzazione territoriale, rispettivamente per l'area torinese e per la Regione, cui senz'altro rimandiamo.

### Note all'Introduzione

<sup>1</sup> Il dibattito cioè interessa non solo la politica delle finanziarie regionali ma anche il tema della contabilità pubblica per programmi anziché per competenze. Si veda Vaciago (1974).

<sup>2</sup> La legge regionale (legge del 22.12.1975) che nel frattempo ha istituito la Finanziaria Regionale (Finpiemonte) si muove in gran parte nella prospettiva indicata in questo terzo punto.

<sup>3</sup> Si richiama qui questo unico punto, rinviando al testo per una più precisa analisi delle imperfezioni della legislazione attuale in materia di pianificazione territoriale, soprattutto per quanto riguarda la indeterminatezza delle caratteristiche normative da una parte e dai soggetti operativi dall'altra.

**Parte prima**  
**Lo sviluppo**  
**demografico e**  
**territoriale del**  
**Piemonte e di Torino**

## Capitolo I

### I termini dello squilibrio in Piemonte e nell'area metropolitana torinese

#### 1.1. La crescita della popolazione e delle attività produttive

L'esame delle dinamiche di sviluppo che hanno caratterizzato il Piemonte, l'area ecologica di Torino e la città capoluogo nel periodo 1951-71, è già stato effettuato più volte, nel corso di ricerche e di studi (vedi bibliografia). In presenza quindi di analisi approfondite e documentate, si ritiene utile qui sintetizzare e mettere in rilievo solamente quelli che sono stati i fenomeni distintivi dello sviluppo, il cui esplicarsi ha caratterizzato l'area in esame, e ne ha determinato l'attuale assetto. Gli elementi emergenti, anche da un'analisi sommaria, sono essenzialmente due: il primo è l'impetuoso sviluppo demografico, di origine migratoria, che si è verificato negli ultimi vent'anni; il secondo è lo squilibrio o, meglio, il dualismo di carattere economico-sociale-territoriale tra Torino e i comuni che la circondano da una parte, e il resto della regione dall'altra.

#### Lo sviluppo industriale

Il motore della dinamica di accrescimento del Piemonte, e della Provincia di Torino in particolare, è dato dallo sviluppo industriale che non conosce interruzioni nella sua diffusione, fino alla crisi della metà degli anni sessanta, e che subito dopo riprende a crescere a tassi ancora elevati, seppure lievemente inferiori a quelli precedenti.

È in questo periodo che la FIAT attua un vasto programma di ampliamento dei suoi stabilimenti, apre le due nuove sezioni di Mirafiori Sud (1955) e Ricambi (1957) e, dopo la crisi, il grande stabilimento di Rivalta (1967)

per la produzione di autovetture.

Il fenomeno tuttavia non riguarda solo la FIAT, ma tutto un vasto tessuto di piccole e medie imprese industriali, in particolare manifatturiere, che si ampliano e si rinnovano: tra il 1951 e il 1971 complessivamente il comparto industriale si accresce di più di 275.000 nuovi addetti, e di questi circa 231.000 sono dovuti all'ampliamento delle imprese manifatturiere. E dunque l'aumento dei posti di lavoro che ha comportato il rilevante incremento demografico: a conferma si sottolinea che la dinamica della popolazione in età da lavoro, ovvero con un'età compresa tra i 21 e i 55 anni, è stata analoga a quella dell'occupazione industriale, essendosi accresciuta di circa 278.000 unità negli stessi vent'anni.

#### La concentrazione territoriale

Il secondo fenomeno che ha caratterizzato lo sviluppo del Piemonte negli ultimi vent'anni è stato l'accrescersi del peso dell'area metropolitana torinese nei confronti del resto

della regione: al 1971 vi erano concentrati più del 40% della popolazione regionale ed il 50% degli addetti all'industria.<sup>1</sup>

Nello stesso periodo il resto della regione ha visto, per contro, diminuire costantemente il proprio peso relativo, quando non ha assistito a una diminuzione assoluta di popolazione e di occupati.

Le conseguenze di questi fenomeni sono note: nella città la mancanza di servizi sociali adeguati alle esigenze della popolazione ha portato a un congestionamento che costituisce un problema sociale sempre più grave, mentre le aree esterne, abbandonate (in particolare le zone montane, ma anche l'Astigiano, l'Alessandrino), hanno subito un progressivo depauperamento. In sostanza, tutta la regione si è sviluppata in modo squilibrato, senza che nessun piano economico-urbanistico ne ordinasse e programmasse la crescita.

Se si esamina, infatti, la distribuzione territoriale su scala regionale delle dinamiche demografiche e occupazio-

Tabella 1.1. Dinamica della distribuzione territoriale della popolazione e dell'occupazione in Piemonte 1951-71 (percentuali)

Aree	Popolazione resid.		Popolazione 21-55 an.		Attivi totali		Addetti industriali	
	1951	1971	1951	1971	1951	1971	1951	1971
Area metropolitana	28,1	40,6	30,0	43,4	27,8	40,3	41,4	50,0
Resto regione	71,9	59,4	70,0	56,6	72,2	59,7	58,6	50,0
Totale regione	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT, Censimenti 1951-71.

Tabella 1.2. Distribuzione territoriale degli incrementi demografici ed occupazionali 1951-71

Area	Popolazione residente	Popolazione 21-55 anni	Attivi agricoltura	Attivi totali	Addetti industria
Torino	+ 464.923	+ 185.500	- 1.332	+ 110.444	+ 59.220
52 comuni	+ 347.571	+ 174.214	- 15.945	+ 119.899	+ 132.087
Resto area ecologica	+ 8.894	- 6.320	- 39.742	- 28.217	- 1.685
Area ecologica	+ 821.388	+ 353.394	- 57.019	+ 202.126	+ 189.622
Resto regione	+ 92.748	- 74.915	- 285.471	- 158.160	+ 85.713
Totale regione	+ 914.136	+ 278.479	- 342.490	+ 43.966	+ 275.335

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT. Censimenti 1951-71.

nali, si rileva in modo ancora più evidente quanto si sia aggravato negli ultimi vent'anni lo squilibrio fra le diverse aree della regione. Mentre il ruolo predominante dell'area metropolitana è sempre più marcato, le altre zone esterne, sia comprese nell'area ecologica, sia appartenenti al resto della regione, sono andate progressivamente impoverendosi di posti di lavoro e di popolazione in età lavorativa. È particolarmente significativo che l'incremento della popolazione con età compresa tra i 21 e i 55 anni si sia concentrato esclusivamente nei comuni dell'area metropolitana, mentre nel resto dell'area ecologica si è registrata una diminuzione molto netta della popolazione in età di lavoro e nel resto della regione vi è stato un vero tracollo.

Ciò si connette alla diminuzione, altrettanto drastica che, in tutte le aree, ha caratterizzato l'attività agricola: si tratta di un fenomeno noto, comune a tutti i paesi europei, ma le cui dimen-

sioni sono in questo caso davvero clamorose: ovunque gli agricoltori si sono più che dimezzati, e in specie nelle zone esterne, dove l'attività locale era essenzialmente agricola, la popolazione che ha abbandonato i campi, non trovando in loco occupazione alternativa, si è riversata sul capoluogo.

La ripartizione dell'incremento di occupazione industriale è particolarmente significativa: infatti circa il 70% dei nuovi posti di lavoro nell'industria si sono localizzati nell'area metropolitana, mentre nelle aree esterne all'area metropolitana, ma interne all'area ecologica, si è verificata una diminuzione; nel resto della regione, nei vent'anni esaminati, sono stati invece creati più di 85.000 nuovi posti di lavoro. Tale incremento, tuttavia, non si è diffuso uniformemente, ma si è registrato solo nei comuni dove sussisteva già un tessuto industriale vigoroso (Alba, Asti, Cuneo, Ivrea), mentre le aree periferiche, o con industrie apparte-

nenti a settori in crisi (quello tessile, ad esempio) hanno assistito a momenti di stagnazione, quando non di abbandono.

Nel 1951 l'area metropolitana raccoglieva il 28,1% della popolazione regionale, il 30% della popolazione in età da lavoro, il 5,6% degli attivi agricoli, il 27,8% degli attivi complessivi e il 41,4% degli addetti industriali. Nell'area metropolitana erano dunque raccolti complessivamente circa il 30% della popolazione e delle attività produttive, eccetto per quanto riguarda l'agricoltura, quasi assente, e per l'industria, settore nel quale il peso predominante del capoluogo incideva in modo significativo sulla situazione regionale.

Nel decennio tra il 1951 e il 1961 si verifica l'impetuoso sviluppo industriale che comporta la creazione di quasi 200.000 nuovi posti di lavoro nell'industria; contemporaneamente lasciano l'agricoltura più di 165.000 persone, mentre la popolazione regionale si accresce di 400.000 unità: il peso di Torino sul Piemonte diviene ancora più consistente, mentre l'area metropolitana nel suo insieme si definisce ormai come polo di attrazione per tutta la regione. Essa infatti concentra il 35,3% della popolazione, il 37,5% della popolazione in età da lavoro, il 34,2% degli attivi totali ed il 46,4% degli addetti industriali.

L'aumento del peso dell'area metropolitana è dunque molto netto: nel 1961 la conurbazione dei 53 comuni (il capoluogo e le due cinture) dispone di più posti di lavoro nell'industria di quanti sono gli attivi residenti nello stesso settore e ciò incrementa il

## segue 1. I termini dello squilibrio

fenomeno di un massiccio pendolarismo dalle aree esterne.

Il processo di abbandono che queste ultime subiscono è particolarmente evidenziato dalla diminuzione della popolazione in età da lavoro, anche in presenza di un lieve incremento della popolazione complessiva e dal massiccio abbandono dell'agricoltura.

Nel decennio 1961-71, nonostante la crisi degli anni 1965-66, il processo continua, quasi con lo stesso ritmo: Torino non può più contenere il proprio sviluppo e comincia a prendere avvio un decentramento spontaneo, a corto raggio, ovvero rivolto verso i comuni della prima cintura e lungo le direttrici di uscita della città.

Si ha dunque un rafforzamento della popolazione dell'area metropolitana nel suo complesso, anche se si assiste a fenomeni di allontanamento dal capoluogo di un certo numero di imprese. Il depauperamento delle aree esterne è ormai consolidato e il dualismo all'interno della regione chiaramente delineato.

È stata la crisi stessa che ha contribuito all'aumento del dualismo regionale: infatti, mentre si assiste addirittura a una diminuzione degli attivi complessivi regionali, in valore assoluto, specialmente in conseguenza di un ulteriore esodo dall'agricoltura, nell'area metropolitana continuano a crescere gli addetti nelle industrie.

Al 1971 l'area metropolitana concentra quindi il 40,6% della popolazione regionale, il 43,4% della popolazione in età da lavoro, il 40,3% degli attivi totali ed esattamente il 50% degli addetti industriali.

### 1.2. I caratteri dello sviluppo territoriale

Il processo insediativo degli impianti produttivi, negli anni sessanta in particolare, si è sviluppato con una dinamica espansiva a raggiera, a partire da Torino e ha provocato la formazione di agglomerati urbani lungo le più importanti direttrici.

I criteri di massima concentrazione urbana, in presenza di un apparato produttivo dominante, hanno prodotto una dinamica di decentramento industriale all'interno del Comune di Torino e nell'intorno immediato in modo da consentire l'utilizzo immediato del tessuto residenziale e delle infrastrutture preesistenti. Tale dinamica espansiva dell'industria, attraverso un uso irrazionale del territorio, ha portato alla continuità pluridirezionale di insediamenti misti con funzioni eterogenee, disordinate e casuali. Il territorio metropolitano si presenta oggi come area nella quale ha potuto esplicare tutti i suoi effetti fisici più negativi la prosecuzione progressiva

verso la periferia della crescita indifferenziata della città e del suo apparato produttivo.

La confusione e l'eterogeneità delle funzioni territoriali nell'ambito dell'area pongono in evidenza squilibri economici e urbanistici cui fanno riscontro oggi, anche se in misura minore di quanto avvenuto negli anni sessanta, una forte dinamica della mobilità sociale sul territorio e della distribuzione per condizione di reddito della popolazione urbana ed inurbata.

Confusione ed eterogeneità delle funzioni territoriali nell'area torinese riflettono a loro volta squilibri economici e macroubanistici propri dell'assetto territoriale dell'intera regione piemontese.

L'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Torino così si esprimeva nel 1970 sull'assetto della regione piemontese (vedi Relazione generale della Commissione scientifica e di coordinamento):

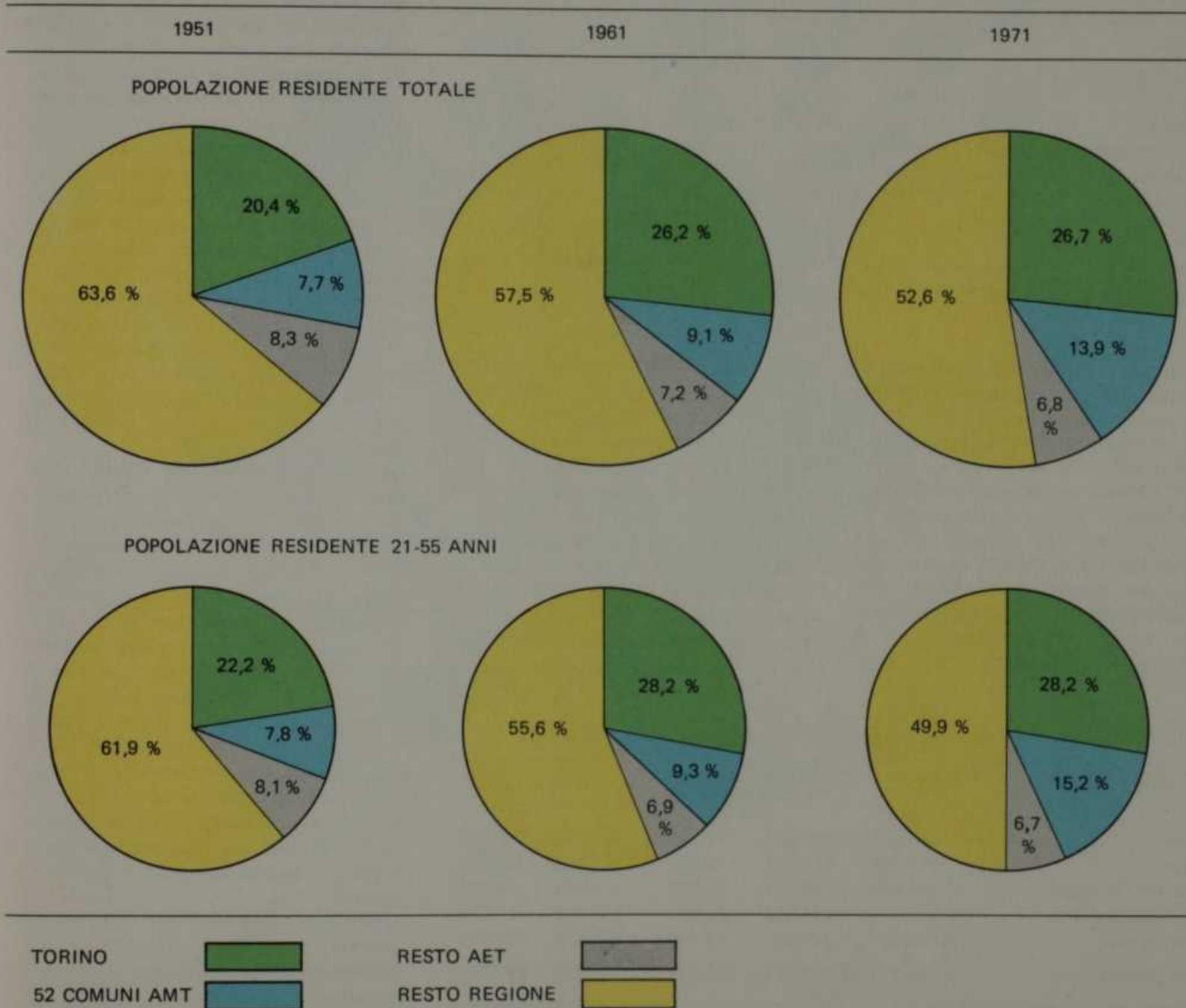
a) "La dinamica spaziale del sistema è dominata dalla dinamica spaziale dell'industria e si svolge attraverso un

Tabella 1.3. Distribuzione regionale della popolazione e dell'occupazione 1951

Aree	Popolazione residente	Popolazione 21-55 anni	Attivi agricoltura	Attivi totali	Addetti industria
Torino	719.300	395.287	2.559	341.926	210.944
52 comuni	270.047	139.123	28.747	131.258	46.487
Resto area ecologica	291.684	143.559	59.704	143.443	40.866
Area ecologica	1.282.031	677.969	91.010	616.627	298.297
Resto regione	2.237.146	1.101.943	463.601	1.083.782	323.998
Totale regione	3.518.177	1.779.912	554.611	1.700.409	622.295

Fonte: Elaborazione SITECO su dati ISTAT, Censimenti 1951.

Figura 1.1. Distribuzione percentuale della popolazione tra le diverse aree regionali



TORINO



RESTO AET



52 COMUNI AMT



RESTO REGIONE



## segue 1. I termini dello squilibrio

Tabella 1.4. Distribuzione regionale della popolazione e dell'occupazione 1961

Aree	Popolazione residente	Popolazione 21-55 anni	Attivi agricoltura	Attivi totali	Addetti industria
Torino	1.025.822	527.479	2.292	443.627	289.063
52 comuni	354.343	179.924	21.577	156.351	84.664
Resto area ecologica	282.298	134.282	39.869	128.906	45.648
Area ecologica	1.662.463	841.685	63.738	728.884	419.375
Resto regione	2.251.787	1.079.273	325.305	1.024.371	386.019
Totale regione	3.914.250	1.920.958	389.043	1.753.255	805.394

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT. Censimenti 1961.

doppio movimento: dapprima un movimento della popolazione, e in genere di risorse, dall'esterno (e quindi da tutta la regione) verso il polo e poi un ampliamento del perimetro del polo; b) il sistema economico territoriale della regione appare caratterizzato da uno squilibrio tra le zone ad alta concentrazione di attività (soprattutto l'area metropolitana torinese) e la restante parte del territorio; tale squilibrio tende ad accentuarsi con le tendenze in atto: negli ultimi anni,

infatti, mentre si è determinata un'ulteriore crescita della capacità industriale dell'area metropolitana — anche attraverso fenomeni di decentramento industriale a breve raggio, che hanno determinato un allargamento dell'area urbanizzata secondo un processo di sviluppo continuo e disorganico — si manifestano fenomeni di declino che interessano alcuni comparti produttivi (in particolare: l'industria tessile, la siderurgica di valle, l'industria cementiera). Tra le cause che hanno determi-

Tabella 1.5. Distribuzione regionale della popolazione e dell'occupazione 1971

Aree	Popolazione residente	Popolazione 21-55 anni	Attivi agricoltura	Attivi totali	Addetti industria
Torino	1.184.223	580.787	1.227	452.370	270.164
52 comuni	617.618	313.337	12.802	251.157	178.574
Resto area ecologica	300.578	137.239	19.962	115.226	39.181
Area ecologica	2.102.419	1.031.363	33.991	818.753	487.919
Resto regione	2.329.894	1.027.028	178.130	925.622	409.711
Totale regione	4.432.313	2.058.391	212.121	1.744.375	897.630

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT. Censimenti 1971.

nato questo sviluppo disarmonico si sottolineano fattori collegati con le economie di agglomerazione e, più in generale, con le economie esterne;

c) la conurbazione torinese è caratterizzata da un grande addensamento intorno a Torino, con la formazione di un polo a struttura complessa: intorno alla città si è formata una prima corona di centri, che costituiscono con il nucleo, un continuo di insediamenti; al di là del primo anello ne è in formazione un secondo, mentre si stabiliscono dei protendimenti spaziali lungo le principali direttrici che hanno le loro testate a 20-25 chilometri dal nucleo centrale, sicché si può attualmente considerare che il diametro del polo di Torino raggiunga ormai i 50 chilometri".

Si può aggiungere che in questi ultimi anni la relazione spaziale fra localizzazione industriale e insediamenti residenziali è andata progressivamente affievolendosi per effetto dello sviluppo della rete viaria e dell'aumento dei mezzi di trasporto privati e delle infrastrutture relative (completamento sistema tangenziale esterno, sistema di arroccamento tangenziale interno con svincoli attrezzati, assi di penetrazione nella città di Torino), tanto che si può ragionevolmente ritenere che sia i requisiti di accessibilità alle offerte di lavoro, sia le possibili scelte localizzative interne all'area metropolitana siano per lo più indifferenti al fattore spazio.

L'attuale organizzazione territoriale dell'area sembra pertanto potersi esprimere attraverso le seguenti considerazioni schematiche (vedi Osservatorio urbanistico regionale, *Docu-*

Figura 1.2. Sintesi del piano regolatore intercomunale al 1964



## segue 1. I termini dello squilibrio

mento, N. 1, p. 73):

— “una struttura urbana dominata dalle attività produttive industriali e dove si sono scarsamente attivate funzioni economiche quali la direzione amministrativa e finanziaria;

— un processo di metropolizzazione, guidato dagli insediamenti industriali, caratterizzati da movimenti espansivi di reciproca attrazione tra Torino e Comuni vicini lungo le linee-forza delle vie di comunicazione prodotte dalla dislocazione di elevati potenziali di polarizzazione (coincidente con le grandi aree industriali a nord, a ovest e a sud della città)”. In particolare si notano come aree sedi di più intenso sviluppo di insediamenti produttivi all'interno della conurbazione:

a) il blocco industriale a nord oltre la Stura verso Chivasso e comprendente gli insediamenti di Borgaro, Leini, Caselle, Venaria;

b) il blocco industriale a sud che si estende verso l'asse Torino-Pinerolo e l'autostrada per Savona, secondo un fronte di espansione che si estende fino ai margini della provincia di Cuneo e del saluzzese in particolare;

c) a ovest, l'area comprendente le due direttrici di Rivoli e di Piossasco;

— un sistema di tessuti urbanizzati contigui e saldati alla periferia torinese, la quale tuttavia presenta ancor oggi, in presenza di importanti interruzioni spaziali, ulteriori disponibilità d'uso.

Oggi siamo di fronte:

— alle esigenze espresse dalla grande industria di ristrutturare anche spazialmente il proprio apparato produttivo,  
— a un'esigenza di ristrutturazione del settore commerciale distributivo,

— a una propensione della media industria ad abbandonare il nucleo centrale metropolitano a causa dei raggiunti livelli di “congestione” della stessa area e per la necessità di ristrutturazione tecnologica degli impianti,  
— a un'esigenza di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e degradato,

— a un'esigenza di rilocalizzazione delle imprese piccole e artigiane.

Si pone perciò il problema del superamento di quel tipo di organizzazione spaziale, funzionale e sociale del territorio, in armonia con un più vasto disegno di organizzazione del territorio regionale che abbia come obiettivo prioritario quello di contrastare l'attuale tensione economica in atto (che porta all'accentuazione progressiva del richiamo di popolazione verso il centro e alla disincentivazione dello sviluppo di autonome capacità produttive nel territorio regionale a favore dell'area torinese).

I problemi emergenti possono essere così schematicamente riassunti (Relazione della Commissione scientifica e di coordinamento):

— “eccessivo accentramento del polo torinese rispetto al suo grado di organizzazione, con i conseguenti problemi di congestione fisica e sociale;

— eccessiva rarefazione demografica in talune zone, con l'abbandono di infrastrutture e risorse, il cui sfruttamento, con altra organizzazione, potrebbe essere ancora vantaggioso”;

— diminuzione della superficie complessiva interessata da organizzazione eminentemente urbana e aumento generale dell'estensione delle aree povere e di abbandono, nonché delle aree di

degrado urbano e agricolo;

— tendenza all'ulteriore concentrazione non solo degli insediamenti residenziali, ma anche di quelli industriali manifatturieri e dell'attività terziaria. Nell'area torinese si sono venuti pertanto accumulando negli ultimi venti anni una serie di problemi, fra di loro strettamente interrelati, che hanno messo in evidenza una oggettiva esigenza di pianificazione, sia a livello comunale, sia a livelli superiori, finalizzata ad un controllo specifico dello sviluppo territoriale.

Fra quei problemi, ve ne sono alcuni che in misura più rilevante hanno determinato quella esigenza di pianificazione; essi possono così schematicamente essere indicati:

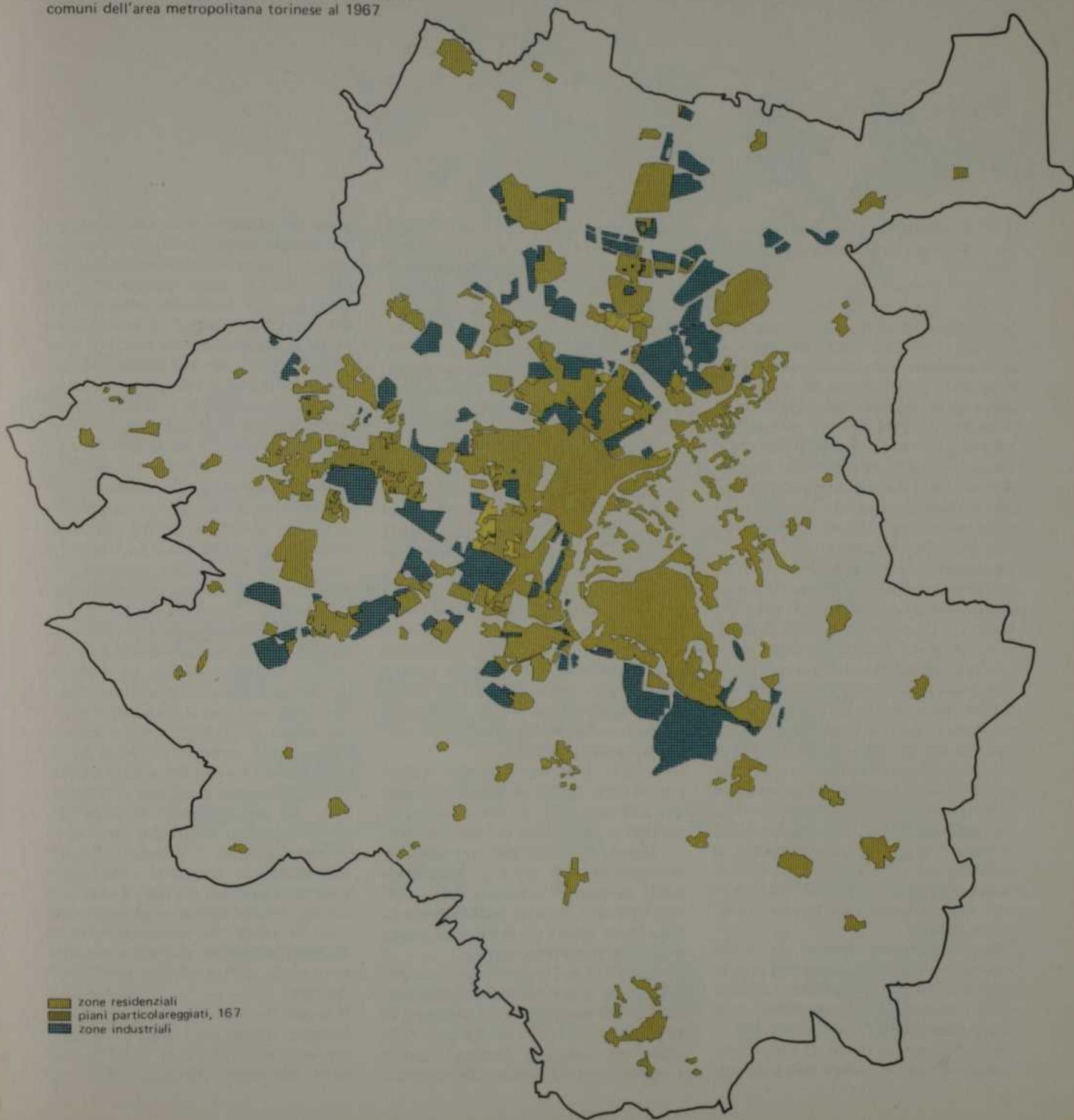
1) un fortissimo incremento demografico di tipo *migratorio*, indotto dallo sviluppo industriale dell'AMT. Un incremento demografico che (data la sua natura) è stato, tra l'altro, caratterizzato da una particolare struttura dell'età della popolazione, e ha determinato particolari problemi di natura sociale e di dotazione di infrastrutture adeguate;

2) un fabbisogno residenziale enorme cui ha fatto seguito uno sviluppo edilizio disordinato e fortemente caratterizzato da manovre speculative, accentuato da un processo di decentramento industriale centrifugo rispetto al tessuto urbano torinese;

3) il carattere settoriale, specializzato e fortemente concentrato della struttura industriale;

4) la quasi totale dipendenza tra il territorio metropolitano e Torino per quanto riguarda le funzioni terziarie e terziario-superiori.

Figura 1.3. Mosaicatura degli strumenti urbanistici dei comuni dell'area metropolitana torinese al 1967



### 1.3. Il dibattito e le esperienze di pianificazione urbanistica dal 1951 a oggi

È stata condotta un'analisi da una parte tesa a mettere in luce la configurazione territoriale delle dinamiche di localizzazione industriale, e, dall'altra, finalizzata a verificare se e come i processi di agglomerazione e di insediamenti produttivi siano avvenuti in presenza di una politica di piano che li regolasse, e se a un'oggettiva "domanda" di pianificazione abbia corrisposto una "offerta" adeguata allo sviluppo economico e territoriale dell'area stessa e dell'intera Regione.

La lettura della vicenda urbanistica dell'area torinese attraverso le tappe fondamentali del Piano di Astengo, Bianco, Renacco, Rizzotti (Piano A.B.R.R.), del Piano regolatore generale (PRG), del Piano regolatore intercomunale (PRI) e del Piano territoriale di coordinamento (PTC), di fronte a un tardivo risveglio delle forze politiche locali, è oggi significativa per verificare a posteriori se le profonde modificazioni che hanno interessato l'area (in termini demografici, residenziali e di mobilità della popolazione) abbiano trovato o no un momento di controllo o di semplice proposta di indicazioni localizzative nell'ambito di una qualche forma di pianificazione del territorio.

Tale verifica può fornire un primo contributo per un ripensamento sulla necessità di un immediato rilancio della pianificazione territoriale e sulle gravi conseguenze economiche che si produrrebbero a causa di una ripetizione degli errori e degli atteggiamenti

politici del passato che hanno contribuito a determinare l'attuale configurazione del territorio metropolitano. Partendo dalla constatazione della necessità di "collegare fra loro le varie attività urbanistiche esercitatesi fino ad allora unicamente nell'ambito comunale e di piano particolareggiato, per coordinarle in un più vasto *ambito regionale e interregionale*", il "piano di coordinamento urbanistico su basi regionali" predisposto da Astengo, Bianco, Renacco, Rizzotti, nel 1947, proponeva metodologie di analisi dei problemi, ipotesi di intervento nel tessuto urbano e di organizzazione del territorio metropolitano, scelte sull'assetto delle infrastrutture di trasporto e sul rapporto da instaurare, in termini urbanistici, tra attività produttive e condizioni ambientali di insediamento delle strutture residenziali, che ancora oggi, a distanza di trent'anni, riconosciamo come indirizzi tanto più validi e significativi, quanto poi disattesi e smentiti nella realtà delle scelte successivamente operate.

Alla luce delle esperienze di questi anni è certo possibile affermare come gli obiettivi che il piano allora si prefiggeva siano stati poi abbandonati e i metodi e gli indirizzi operativi che venivano indicati per una "urbanizzazione graduale e organica del suolo" non abbiano trovato applicazione alcuna nella prassi urbanistica di quegli anni e dei periodi successivi.

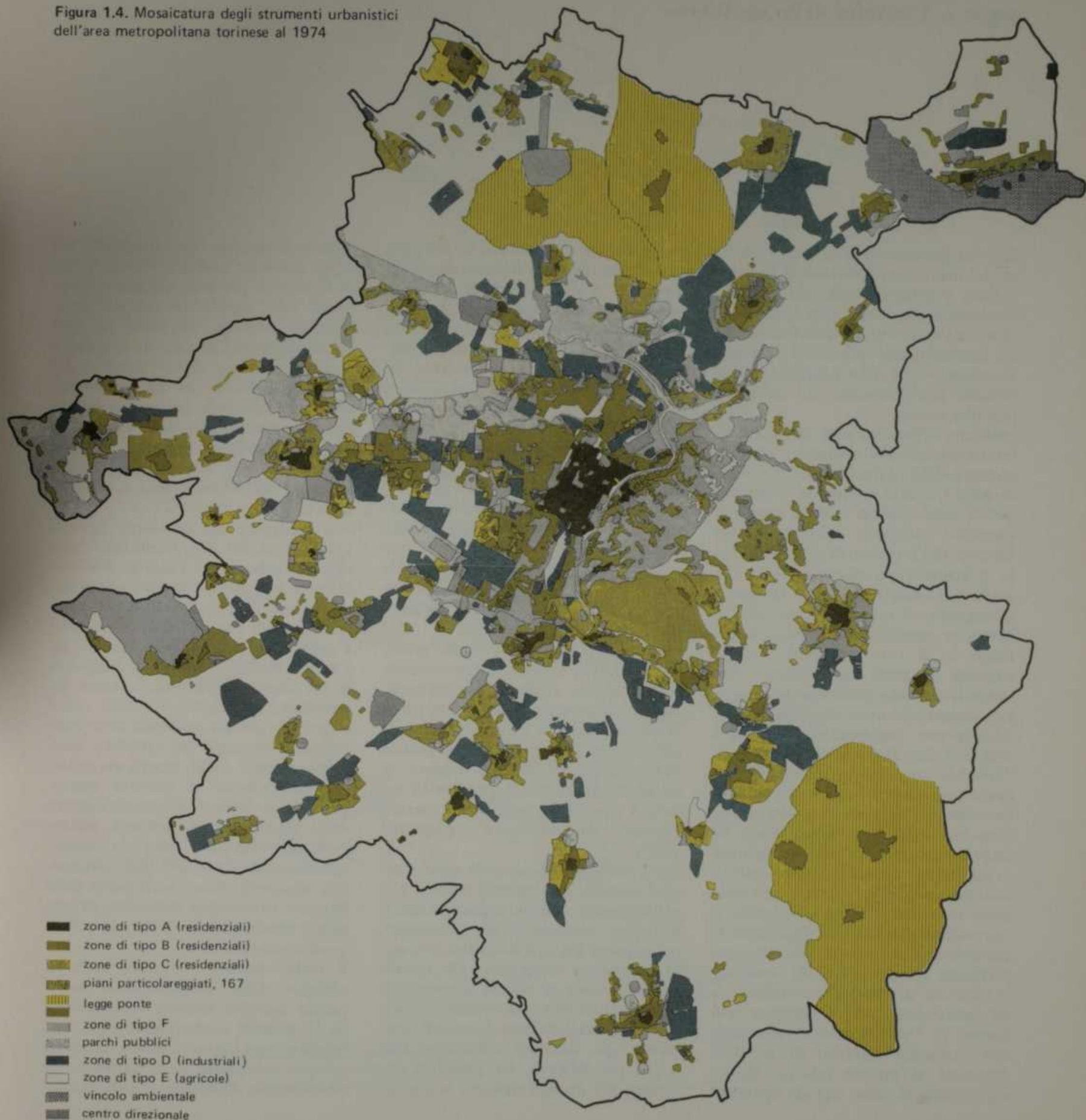
Se nel 1947 il Piano avanzava proposte precise e metodologicamente corrette per la risoluzione dei problemi di ristrutturazione e di crescita della città e del suo intorno, possiamo invece constatare come le indicazioni successi-

vamente espresse dalla pianificazione territoriale dell'area, in particolare per quanto riguarda il controllo sull'uso del suolo a scopi produttivi, non abbiano mai costituito ostacolo alla dinamica "spontanea" di sviluppo, né abbiano prospettato un possibile quadro di riferimento nel caso in cui tale sviluppo avesse scelto di operare secondo indicazioni di piano. L'assenza sostanziale di forme di pianificazione sovracomunale non ha significato solo la mancanza di interventi urbanistici in grado di contribuire a determinare l'assetto del territorio, ma soprattutto il rifiuto di interferire nei confronti dello sviluppo territoriale spontaneo, e l'assunzione di questo come di un processo di pianificazione "strisciante".

Il PRG di Torino, privo di un qualsiasi quadro di riferimento territoriale più ampio, ha rappresentato un esempio significativo di quella prassi: possiamo oggi affermare che il Piano di Torino, concepito in una logica che vedeva in termini non negativi la creazione di una frattura fra ciò che avveniva all'interno della città e ciò che si determinava nel suo territorio di influenza, abbia innescato e favorito processi di sviluppo urbano a "macchia d'olio", scaricando i cosiddetti dinamismi spontanei generati dal polo centrale su ambiti territoriali al contorno certo non in grado di interferire con le esigenze espansive dell'industria torinese né di controllarne le scelte localizzative.

Il lungo iter del Piano intercomunale torinese nasce negli anni cinquanta: ma solo nel 1964 esso vedrà la luce nella sua veste definitiva, dopo una

Figura 1.4. Mosaicatura degli strumenti urbanistici dell'area metropolitana torinese al 1974



faticosa gestazione. L'ambito operativo del piano non andava al di là degli angusti e generici limiti che la legge urbanistica imponeva: esso forniva indicazioni sulla destinazione funzionale del territorio, sulle grandi vie di comunicazione, sulla rete principale della viabilità intercomunale, sui servizi di pubblica utilità.

Possiamo affermare oggi che il Piano intercomunale era destinato al fallimento politico prima ancora di risultare vano nei suoi contenuti. Promosso infatti sullo slancio e sulla base dell'apporto culturale dato dai lavori intorno alla proposta di piano regionale, il Piano si era via via lasciato alle spalle tali connotazioni per far posto all'esigenza di non interferire con la dinamica espansiva del comune capoluogo e di non interferire con le esigenze suscitate dai comuni, che, investiti appunto dalla fase iniziale di tale espansione nella sua fase iniziale, intendevano assecondarla con ogni mezzo al fine di trarne tutti i possibili "benefici" immediati: ogni comune ha avuto così riservate una o più aree da destinare ai vari usi in modo che le linee di sviluppo fossero diffuse su tutto il territorio e in tutte le direzioni e gli stessi comuni fossero spinti, isolatamente, alla massima utilizzazione di tali aree: il risultato è stato il "sovradimensionamento, con tutte le conseguenze che questo implicava, soprattutto l'impossibilità di verificare l'efficienza del sistema strutturale e infrastrutturale". Ne è derivata una forma di "pianificazione morbida" con fortissimi caratteri di contraddittorietà al proprio interno, dovuti soprattutto al fatto che gli operatori

che gestivano e guidavano lo sviluppo economico del polo torinese erano gli stessi che si erano assunti il compito della formazione del piano intercomunale. Essi hanno optato per un piano che non interferisse con il processo di sviluppo che era in atto nel territorio torinese e cioè il non-piano. "Se infatti tutto il territorio è reso disponibile per insediamenti che il solo caso (la libera iniziativa, e non solo essa) può decidere, si ha il non-piano. Non vi possono essere scelte localizzative; gli insediamenti si realizzano in assenza di criteri di localizzazione, negando così il campo di una delle poche scienze, l'economia dello spazio, che si stanno consolidando nell'ambito della disciplina urbanistica."

Infatti se si fosse dovuto allora "considerare tutto il suolo urbanizzabile, nessun piano viario e di trasporti, nessun programma globale di opere di urbanizzazione, di servizi sociali e di attrezzature collettive avrebbe potuto essere messo in atto, e l'opera di pianificazione avrebbe continuato ancora a non essere vincolata a nessun criterio di efficienza" (Gabrielli 1967).

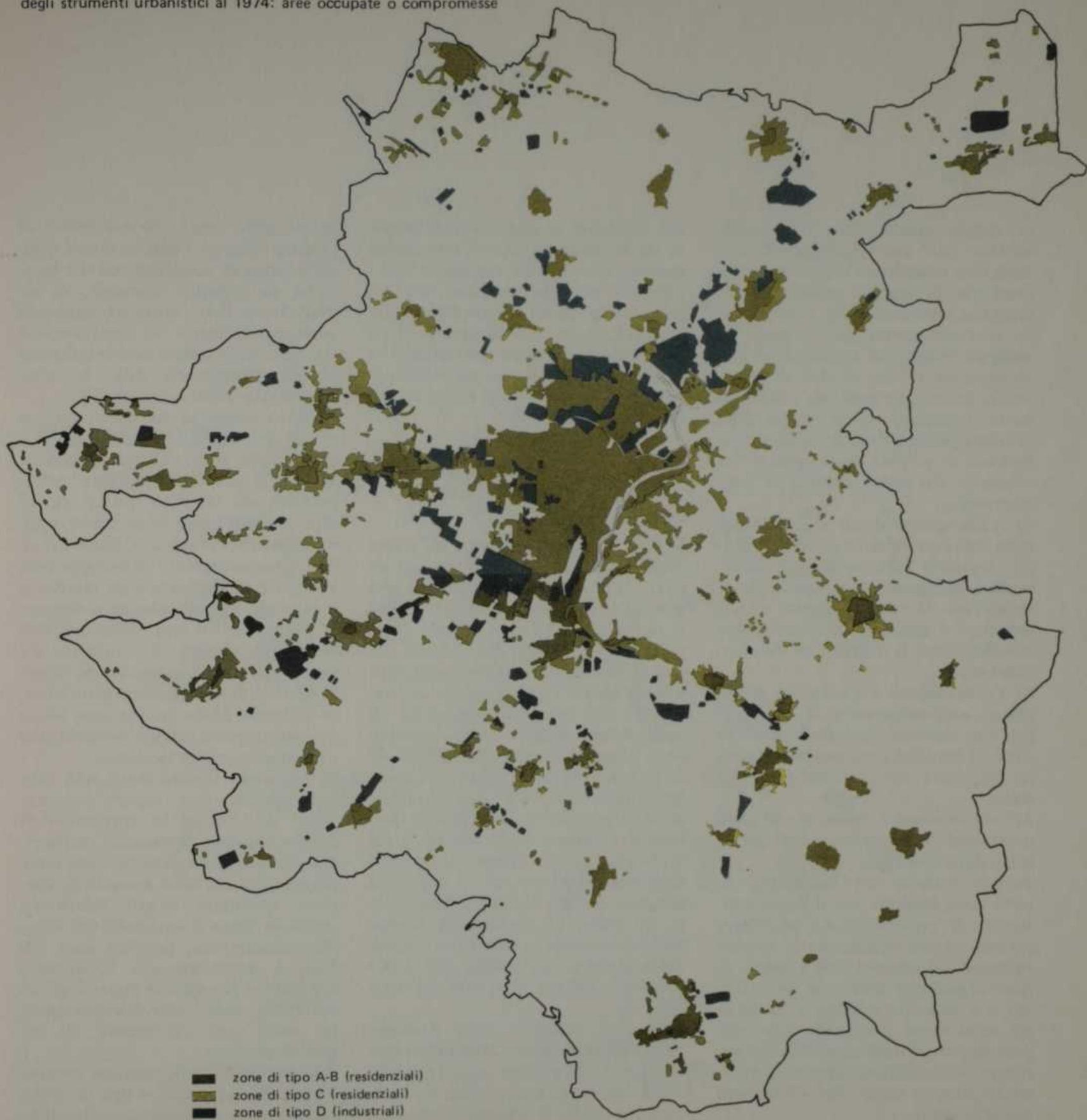
Abbandonata nella seconda metà degli anni sessanta la tematica relativa alla pianificazione sovracomunale, la pianificazione urbanistica ha proceduto, nel migliore dei casi attraverso il singolo strumento comunale. Da questo punto di vista va notata la pressoché totale indifferenza dei comuni ad adeguare sostanzialmente i propri strumenti agli standard urbanistici prescritti per decreto. La tendenza che emerge per quanto riguarda la pianifi-

cazione comunale (vedi il mosaico dei piani alla data 1967) è ancora quella di favorire il processo espansivo disordinato del capoluogo nel tentativo, peraltro riuscito, da parte di ogni amministrazione locale, di attrarre il maggior numero di insediamenti sul proprio territorio in un'ottica che, nella migliore delle ipotesi, ha tenuto conto esclusivamente delle esigenze di bilancio comunale, per nulla considerando invece le esigenze di sviluppo organico dei nuclei urbani e dei loro intorno.

Nei confronti dei problemi inerenti l'organizzazione del territorio, dopo anni durante i quali l'assetto dell'area torinese ha potuto consolidarsi rispondendo unicamente alle soggettive motivazioni dei vari operatori economici e politici, è parzialmente emersa, all'inizio degli anni settanta, l'esigenza di un rilancio della pianificazione urbanistica, quest'ultima intesa come strumento per un controllo delle diseconomie derivanti dal carattere anarchico assunto dagli aspetti secondari del meccanismo di crescita economico. Ci si riferisce all'attuale rilancio della pianificazione nell'area metropolitana torinese, con la predisposizione da parte dell'IRES del quadro socio-economico e da parte della Sezione Urbanistica Regionale di una prima stesura del Piano territoriale di coordinamento.<sup>2</sup>

È lecito tuttavia osservare come il rilancio della pianificazione territoriale nell'area torinese stia avvenendo in termini contraddittori nei confronti di una logica di piano, secondo noi più accettabile, che, partendo da un momento legislativo e istituzionale

Figura 1.5. Area metropolitana torinese: Stato di attuazione degli strumenti urbanistici al 1974: aree occupate o compromesse



di grande importanza come quello relativo alla promulgazione di una disciplina urbanistica regionale e alla creazione di organi di gestione amministrativa sovracomunale, preveda:

1) la formulazione di un piano di sviluppo economico regionale, la predisposizione di un quadro di riferimento territoriale regionale contenente la traduzione sul territorio degli obiettivi generali dello sviluppo e degli indirizzi di politica territoriale, e l'indicazione dei criteri di priorità degli interventi;

2) l'elaborazione di un piano urbanistico regionale esteso a tutto il territorio regionale che indichi le scelte relative all'uso del suolo mediante la definizione di criteri, quantità e localizzazioni e ambiti di localizzazione e che proponga la formazione di comprensori;

3) l'elaborazione e l'adozione di un piano socio-economico di sviluppo dell'area torinese, intendendo per essa tutto il territorio realmente soggetto all'"influenza" da parte del polo centrale;

4) l'elaborazione e l'adozione di piani urbanistici sub-comprensoriali all'interno della stessa area.

Sembra tuttavia che l'iniziativa, da parte della Regione, per il Piano territoriale di coordinamento per l'area torinese si stia delineando in termini rovesciati, si presenti cioè a monte di quell'importante momento legislativo cui si è dianzi accennato, e faccia in un certo senso astrazione dalle reali potenzialità di trasformazione del territorio contenute negli strumenti urbanistici oggi in vigore nei 52 comuni dell'area stessa.

Nei confronti di quella strumentazione si è pertanto tentata una analisi sommaria, al fine di mettere in luce i principali problemi connessi con l'attuale assetto pianificatorio dei comuni dell'area, e le implicazioni di ogni ordine che essi comportano all'interno di una realtà territoriale che è oggi per troppi e negativi aspetti ormai consolidata.

#### 1.4. L'analisi degli strumenti urbanistici dei comuni dell'area metropolitana

È stata dunque effettuata un'analisi degli strumenti urbanistici oggi in vigore nei 52 comuni dell'area metropolitana (quelli cioè costituenti la prima e la seconda cintura), attraverso la lettura dei dati desunti dai singoli piani generali (piani regolatori o programmi di fabbricazione). L'esame di tali piani ha consentito di mettere in evidenza come l'insieme degli strumenti urbanistici (meglio dire la sommatoria di essi) non sia in grado oggi, come si è visto non lo sia stato in passato, di controllare e indirizzare l'insieme degli interventi sul territorio, né di offrire un quadro territoriale coerente, né, al limite, un semplice sistema "ragionato" di vincoli, in grado di tradurre in assetto urbano razionale le scelte economiche determinate (o più sovente *non* determinate) a monte, nelle sedi istituzionali.

Si è così constatato come l'insieme degli attuali strumenti urbanistici tenda ancora a riprodurre oggi il modello d'uso dei suoli, tipico degli anni sessanta, quando il sistema economico

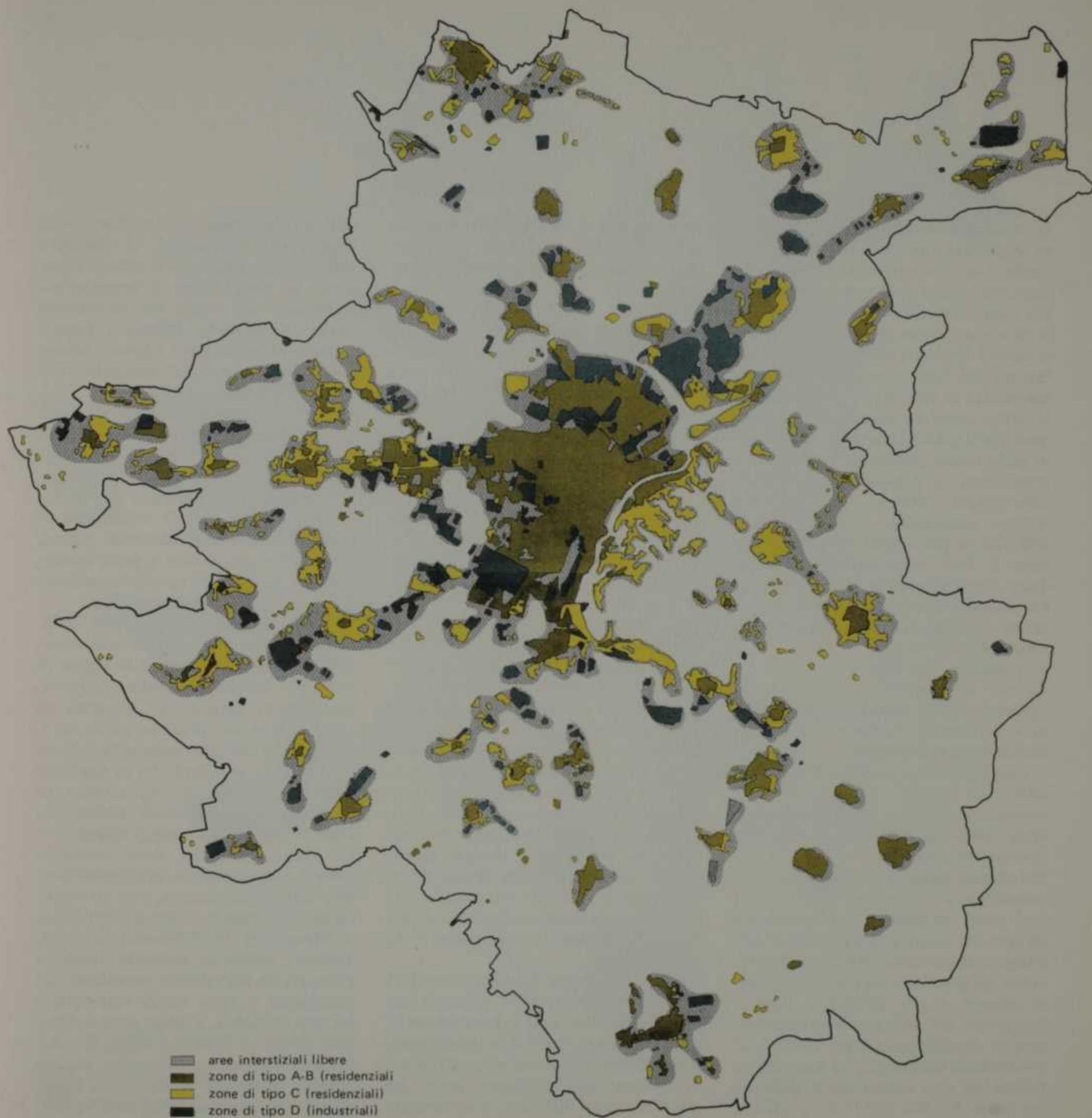
aveva scelto come più congeniale al proprio sviluppo l'assenza di una qualsiasi forma di pianificazione del territorio, sia a livello comunale, sia soprattutto ai livelli superiori, oppure la presenza di forme di pianificazione che non esercitassero alcuna influenza attiva sull'esplicarsi delle iniziative economiche stesse.

L'analisi condotta ha messo in luce alcuni aspetti, peraltro già intuibili a priori, dello stato della pianificazione comunale all'interno dell'area metropolitana che vengono qui di seguito esposti sinteticamente. In primo luogo è possibile affermare che, in assenza di linee programmatiche di sviluppo economico e di controllo sugli interventi territoriali, i piani tendono a recepire le scelte in atto come linee-guida di espansione urbana. Il complesso dei piani urbanistici, lungi dall'esprimere le opzioni di assetto territoriale relativo a precise scelte economiche, tende così ad adeguarsi agli interventi in atto e ad enfatizzarne le tendenze.

In tal senso i piani locali non solo rappresentano una remora nei confronti di processi (o tentativi?) di riorganizzazione territoriale dell'area, ma portano alla conferma della compromissione dei suoli secondo le direzioni "spontanee" in atto. Infatti si è constatato come il fenomeno del sovradimensionamento, peraltro assai diffuso, è particolarmente accentuato, soprattutto per quanto riguarda gli usi industriali, nelle parti dell'area oggetto, negli anni più recenti, di più intenso sviluppo.

Dunque, se la conurbazione torinese fosse "abbandonata" al tipo di evoluzione proposta dai piani, essa sarebbe

Figura 1.6. Area metropolitana torinese. Stato e natura della compromissione al 1974



verosimilmente soggetta a una dinamica espansiva qualitativamente molto simile a quella verificatasi negli anni trascorsi, rivolta però a un territorio di più vaste dimensioni, interessante nella seconda cintura e oltre soprattutto le attuali direttrici di sviluppo. (I piani hanno, nel loro complesso, capienze insediative in termini di nuovi residenti pari a quasi un milione di vani, dei quali circa il 45% localizzati nei comuni della fascia periferica dell'area metropolitana, e possibilità di ospitare oltre mezzo milione di addetti nel settore industriale, e cioè oltre 360.000 in più rispetto a oggi, di cui circa il 70% localizzati nei comuni della seconda cintura metropolitana.) Per quanto riguarda le residenze, accanto all'eccessivo sovradimensionamento si è rilevato:

— l'assenza sostanziale di interesse, dunque di proposte, per i problemi connessi con la ristrutturazione urbana e il recupero del patrimonio edilizio esistente e degradato;

— l'inadeguatezza qualitativa e quantitativa, in termini di localizzazione, capacità insediative e coordinamento degli interventi, dei piani di zona per l'edilizia economica.

Per quanto riguarda le previsioni d'uso industriale si è riscontrato che:

— i piani esprimono la disponibilità diffusa dei comuni a partecipare allo sviluppo degli insediamenti, con particolare propensione da parte dei comuni minori e più periferici, dove il fenomeno del sovradimensionamento assume aspetti paradossali (contro un presumibile fabbisogno di superfici da adibire ad aree industriali di 400-550 ha. entro il 1986 per l'intera AET, si

trova nei piani regolatori dei comuni delle prime due cinture una disponibilità aggiuntiva di aree pari a circa 4.400 ha.);

— i piani, riproponendo scelte di localizzazione episodiche e non coordinate, di fatto confermano, sebbene a un'altra scala territoriale, le modalità di decentramento industriale a "macchia d'olio" manifestatesi negli anni sessanta.

Appare dunque innegabile e forse scontato affermare che gli strumenti urbanistici comunali pur "interpretando e traducendo all'esterno, in modo deformato, potenzialità della periferia a rivestire un ruolo di maggiore autonomia nei confronti del capoluogo", di fatto, così come sono oggi configurati non solo rappresentano una remora nei confronti di un processo di riorganizzazione dell'area per un uso del territorio meno sperequativo dell'attuale, ma nel loro insieme portano ad accentuare l'attuale livello di compromissione casuale dei suoli urbani. Si è avuto modo di constatare come fino ad oggi residenze e attività produttive si siano vicendevolmente inquisite con tendenza centrifuga in localizzazioni prive di un disegno preordinato, dapprima lungo alcune direttrici preferenziali di sviluppo e poi secondo un assetto a macchia d'olio che ha interessato il capoluogo e la prima cintura.

Oggi, il complesso dei piani comunali propone prospettive di sviluppo tali per cui l'assetto delle infrastrutture di comunicazione, dei nuovi insediamenti produttivi e residenziali e dei centri di servizio metropolitano, privo del supporto metodologico e sostanziale

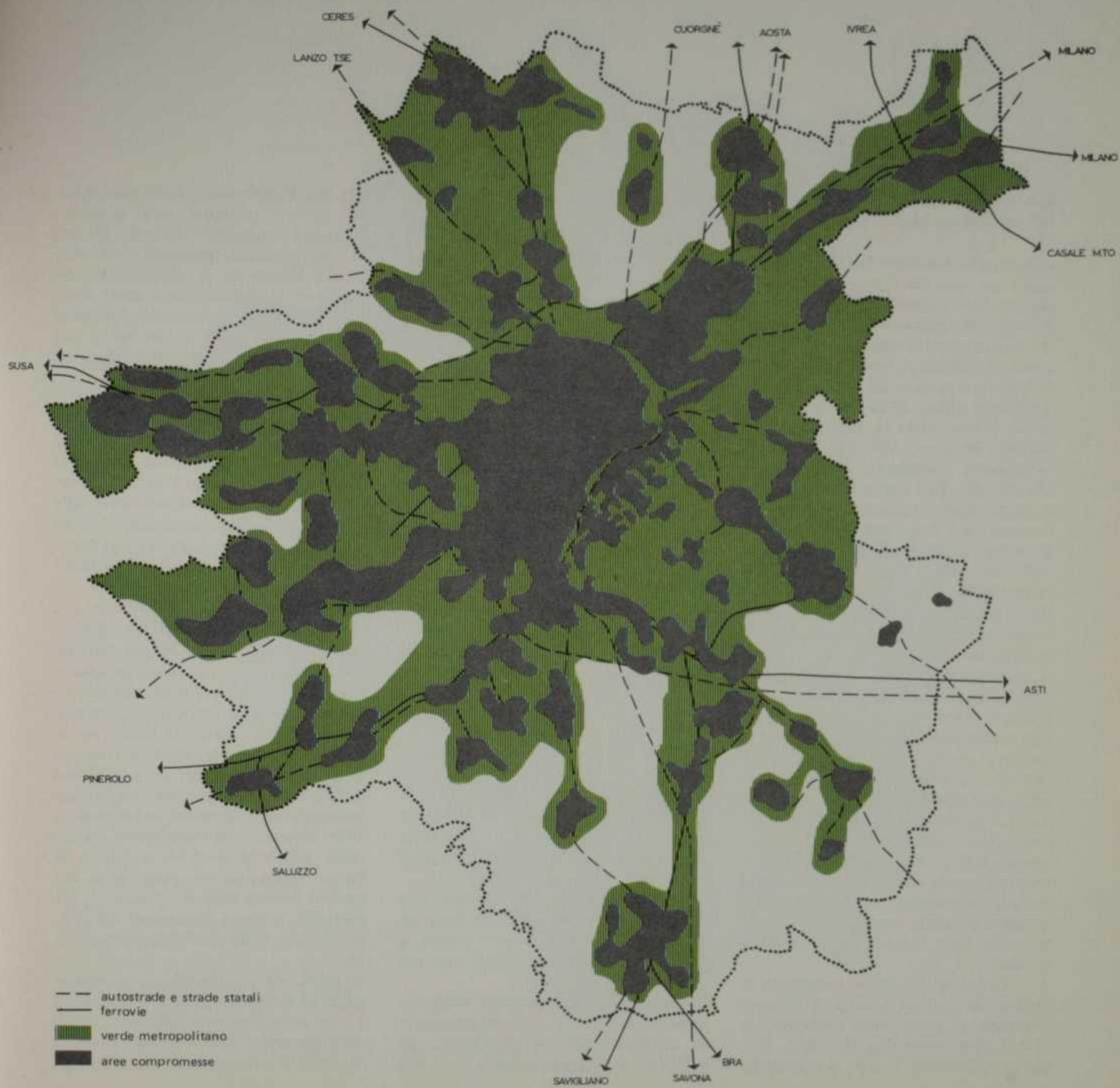
che gli verrebbe da un disegno di riequilibrio territoriale, è destinato non solo ad aggravare le attuali situazioni di congestione e occupazione irrazionale dei suoli, ma ad alterare anche in maniera definitiva l'ormai difficile equilibrio dei rapporti urbani fra le diverse parti del territorio e dei rapporti fra città e campagna.

Dallo stato della pianificazione non è infatti possibile desumere un qualche rapporto fra le dinamiche d'uso dei suoli proposte e il ruolo da assegnare alle grandi infrastrutture pubbliche esistenti o in via di attuazione o proposte, né ipotesi, ancorché latenti, di politiche dei servizi a scala metropolitana, né opzioni tese al riequilibrio fra il centro e le zone periferiche.

I piani, anziché prendere atto dello stato di fatto per tentarne una razionalizzazione, confermano la logica di sviluppo passata e attuale dell'area, ipotizzando invece un processo di compromissione, peraltro già in atto, che porterebbe alla saturazione fisica dei cunei di aree verdi fra le direttrici e al configurarsi di uno schema di accrescimento a macchia d'olio alla scala di tutta l'area metropolitana.

Lo stato d'uso dei suoli anche se denota una situazione territoriale non del tutto compromessa, con un consistente patrimonio di aree ancora libere e suscettibili di interventi di salvaguardia, mette in evidenza come lo sviluppo sia soprattutto accentrato nel capoluogo e nella fascia concentrica ad esso contigua, e lungo alcune direttrici aventi le testate a 20-25 km. dal nucleo centrale e costituite da un insieme di tessuti urbani che si susseguono con tendenza a saldarsi fra loro.

Figura 1.7. Area metropolitana torinese, tessuto della compromissione



### 1.5. Le tipologie delle aree individuabili nell'attuale assetto territoriale

Il territorio metropolitano si presenta oggi con una configurazione urbanistica di tipo radiale: il nucleo centrale è costituito dalla conurbazione torinese, comprendente una fascia urbanizzata concentrica al capoluogo e ormai fisicamente saldata ad esso costituita dai nuclei urbani di alcuni dei comuni della prima cintura (Settimo, San Mauro, Borgaro, Venaria, Collegno, Grugliasco, Beinasco, Nichelino e Moncalieri). Tale fascia si estende senza importanti soluzioni di continuità da nord-est a sud-ovest circondando il Comune di Torino nella parte piana dell'area.

A partire dal nucleo centrale lo sviluppo urbano si è attestato a raggiera lungo sette direttrici centrifughe di espansione. Di queste, le due ad ovest si configurano come protendimenti con caratteristiche urbane ormai consolidate, e sono costituite da un continuo urbanizzato attestatosi lungo i due importanti assi di comunicazione stradale, sulla direttrice di Corso Francia e sulla direttrice di Corso Orbassano. La morfologia di queste aree (in particolare nella prima direttrice) è quella tipica delle periferie urbane contraddistinte da notevoli squilibri sociali, economici e fisici prodotti soprattutto dalla eterogeneità e dalla casualità delle funzioni territoriali insediate.

A nord-est la direttrice principale di espansione urbana (quella di Milano) si configura come linea preferenziale di sviluppo lungo due direzioni, Volpiano e Chivasso; mentre si può ormai

parlare di collegamento urbano fra Torino, Settimo e Volpiano, in virtù soprattutto delle notevoli porzioni di territorio destinate a usi industriali; lungo l'asse di espansione verso Chivasso la compromissione dei suoli è solo parziale e sono presenti ampie fasce di territorio non ancora urbanizzate.

Le stesse considerazioni sono valide per la direttrice di Lanzo dove la compromissione è notevole lungo la strada Torino-Caselle, mentre l'area di Ciriè è costituita da un nucleo urbano in espansione tuttora separato dalla conurbazione centrale da un larga fascia di terreni non toccati dalla urbanizzazione.

A sud la compromissione dei suoli interessa due direttrici di espansione: l'una, di tipo lineare, attestata lungo la S.S. n. 29 da Moncalieri a Trofarello, Santena, ha caratteristiche simili alle direttrici ovest, l'altra si configura invece come vasta area nella quale fra le due linee di sviluppo urbano in essa comprese (verso None-Volvera e verso Beinasco-Pinerolo) l'urbanizzazione dei suoli sta procedendo con insediamenti progressivi di funzioni residenziali e produttive, secondo il tipico schema a "macchia d'olio", per cui la compromissione tende a interessare vaste porzioni di territorio agricolo.

L'espansione verso est, seppure parzialmente contenuta dalla barriera naturale costituita dal rilievo collinare, si è attestata sul polo di Chieri e sul suo intorno.

Questo è dunque il contesto territoriale dell'area torinese dove, in mancanza di un'organizzazione pianificata dei suoli (si è visto come tutte le occasioni

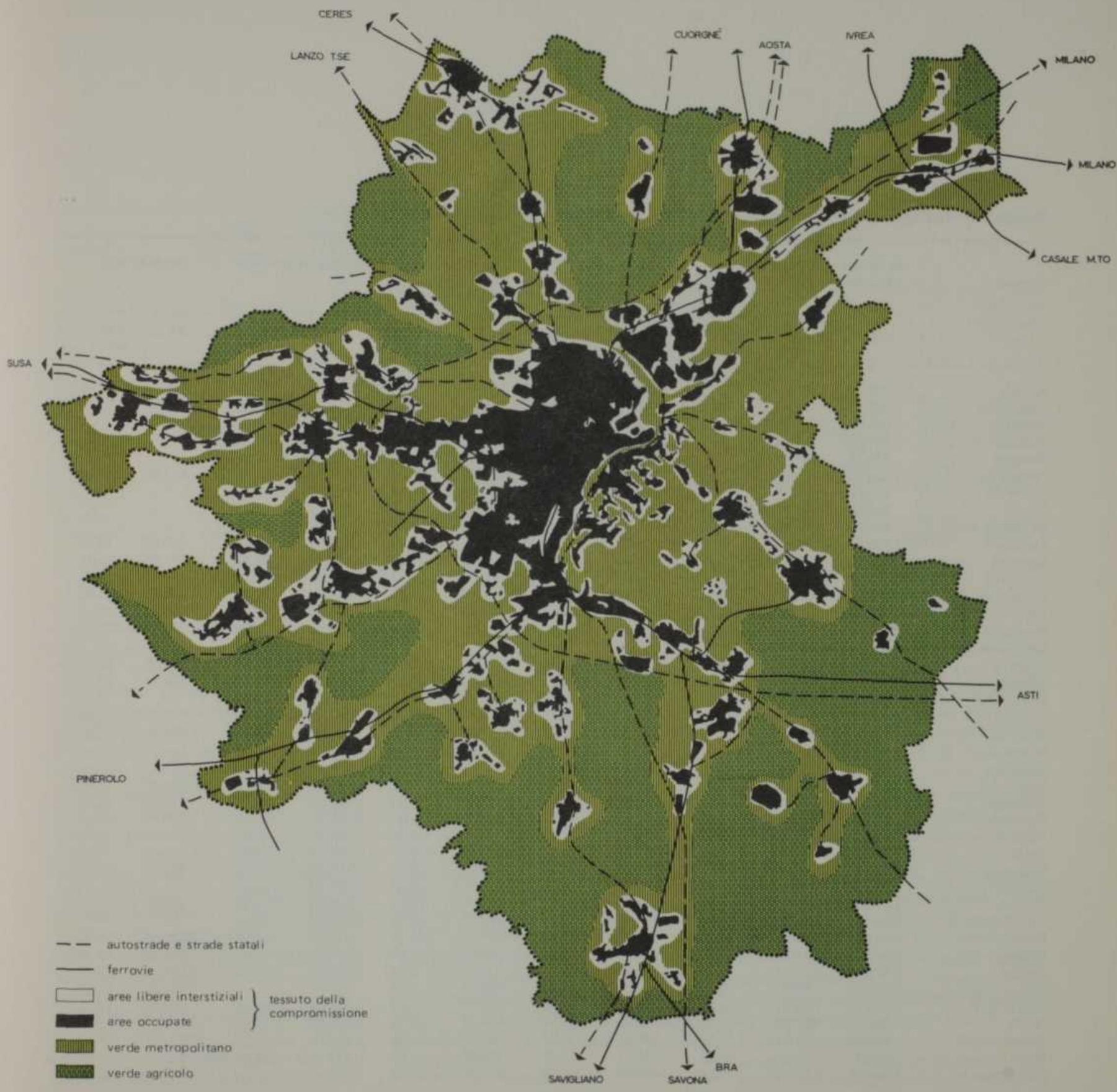
per pianificare siano state disertate), ha potuto prodursi una dinamica espansiva "naturale" sia lungo gli assi di comunicazione principali e secondari, sia attraverso la compromissione progressiva dilagante degli spazi liberi fra le direttrici, provocata dapprima dalle localizzazioni industriali e poi dagli insediamenti residenziali e di servizi.

Il fattore che ha maggiormente determinato e guidato tale dinamica espansiva del territorio secondo le modalità che si sono così riscontrate, è dato dal sistema delle infrastrutture di trasporto esistenti e create nel periodo e dalla mancata attuazione di una politica dei trasporti urbani e metropolitani diversa da quella imperniata sulla diffusione degli spostamenti individuali.

È facile oggi costatare come le linee di maggiore espansione urbana, dove i nodi urbanistici sono di più difficile risoluzione, e dove la compromissione è avvenuta in misura maggiore, provocando problemi urbanistici, sociali, economici relevantissimi, siano riscontrabili proprio nelle direttrici di espansione prodottesi lungo i maggiori assi di comunicazione stradale: qui la compromissione è massima, mentre nelle altre direttrici di espansione aventi come supporto linee di trasporto su ferro, l'occupazione progressiva dei suoli si è avuta secondo dinamiche più rallentate e meno distorcenti dal punto di vista della morfologia urbanistica.

Di fronte ad un'organizzazione urbanistica del territorio quale è quella che si è così sinteticamente delineata, tipica delle situazioni urbane in cui i processi di crescita avvengono in maniera epi-

Figura 1.8. Area metropolitana torinese, tipologia delle aree



- autostrade e strade statali
- ferrovie
- aree libere interstiziali } tessuto della compromissione
- aree occupate
- ▨ verde metropolitano
- ▩ verde agricolo

## segue I. I termini dello squilibrio

Tabella 1.6. Tipologia delle aree secondo la schematizzazione operata: dati disaggregati per comune

Comune	Superficie comunale			Aree occupate		Verde urbano		Tessuto della commissione (aree occupate + verde urbano)		Verde agricolo	
	ha.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.
Airasca	1.570,00	96,34	6,13	153,66	9,78	250,00	15,91	1.195,00	76,13	125,00	7,96
Alpignano	1.195,00	179,68	15,03	308,32	25,80	488,00	40,83	582,00	48,71	125,00	10,46
Avigliana	2.326,00	307,25	13,20	492,75	21,18	800,00	34,38	1.526,00	65,62	—	—
Baldissero T.	1.546,00	77,50	5,01	322,50	20,86	400,00	25,87	1.146,00	74,13	—	—
Beinasco	676,00	255,00	37,72	145,00	21,44	400,00	59,16	276,00	40,84	—	—
Borgaro T.	1.436,00	204,07	14,21	120,93	8,42	325,00	22,63	474,00	33,01	637,00	44,36
Brandizzo	641,00	99,70	15,55	200,30	31,24	300,00	46,79	341,00	53,21	—	—
Bruino	559,00	120,16	21,49	241,84	43,26	362,00	64,75	197,00	35,25	—	—
Buttigliera Alta	825,00	188,58	22,85	261,42	31,68	450,00	54,53	375,00	45,47	—	—
Cambiano	1.425,00	130,91	9,18	144,09	10,11	275,00	19,29	950,00	66,68	200,00	14,03
Candiolo	1.190,00	93,20	7,83	81,80	6,87	175,00	14,70	740,00	62,19	275,00	23,11
Carignano	5.018,00	181,36	3,61	68,64	1,36	250,00	4,97	650,00	12,97	4.118,00	82,06
Carmagnola	9.638,00	336,40	3,49	788,60	8,18	1.125,00	11,67	1.975,00	20,50	6.538,00	67,83
Caselette	1.422,00	46,67	3,28	103,33	7,26	150,00	10,54	672,00	47,27	600,00	42,19
Caselle T.	2.869,00	90,63	3,15	84,37	2,94	175,00	6,09	1.344,00	46,86	1.350,00	47,05
Castiglione T.	1.417,00	70,00	4,94	92,00	6,49	162,00	11,43	1.255,00	88,57	—	—
Chieri	5.430,00	509,43	9,38	240,57	4,43	750,00	13,81	2.230,00	41,07	2.450,00	45,12
Chivasso	5.131,00	509,07	9,92	515,93	10,05	1.025,00	19,97	2.706,00	52,74	1.400,00	27,29
Ciriè	1.779,00	416,00	23,38	359,00	20,17	775,00	43,55	1.004,00	56,45	—	—
Collegno	1.812,00	419,00	23,12	81,00	4,47	500,00	27,59	1.137,00	62,75	175,00	9,66
Druento	2.767,00	126,15	4,55	273,85	9,89	400,00	14,44	942,00	34,06	1.425,00	51,50
Gassino T.	2.045,00	135,40	6,62	139,60	6,82	275,00	13,44	1.770,00	86,56	—	—
Grugliasco	1.315,00	368,39	28,01	306,61	23,31	675,00	51,32	640,00	48,68	—	—
Leini	3.245,00	107,50	3,31	142,50	4,39	250,00	7,70	675,00	20,81	2.320,00	71,49
La Loggia	1.279,00	119,62	9,35	242,38	18,95	362,00	28,30	442,00	34,56	475,00	37,14
Moncalieri	4.763,00	669,00	14,04	368,00	7,72	1.037,00	21,76	3.101,00	65,12	625,00	13,12
Nichelino	2.064,00	423,70	20,52	251,30	12,17	675,00	32,69	1.389,00	67,31	—	—
None	2.466,00	179,82	7,29	220,18	8,92	400,00	16,21	791,00	32,09	1.275,00	51,70
Orbassano	2.205,00	318,00	14,42	382,00	17,32	700,00	31,74	1.155,00	52,39	350,00	15,87
Pecetto T.	916,00	78,10	8,52	146,90	16,03	225,00	24,55	691,00	75,45	—	—
Pianezza	1.650,00	219,10	13,27	217,90	13,20	437,00	26,47	363,00	22,01	850,00	51,52
Pino Torinese	2.190,00	240,20	10,96	309,80	14,14	550,00	25,10	1.640,00	74,90	—	—
Piobesi T.	1.969,00	99,50	5,05	162,50	8,25	262,00	13,30	707,00	35,91	1.000,00	50,79
Piossasco	3.999,00	290,63	7,26	284,37	7,11	575,00	14,37	1.975,00	49,40	1.449,00	36,23
Poirino	7.570,00	314,00	4,14	311,00	4,10	625,00	8,24	1.437,00	19,00	5.508,00	72,76
Riva p. Chieri	3.576,00	84,30	2,35	65,70	1,83	150,00	4,18	—	—	3.426,00	95,82
Rivalta di T.	2.565,00	396,24	15,44	253,76	9,89	650,00	25,33	1.653,00	64,46	262,00	10,21
Rivoli	2.952,00	507,26	17,18	292,74	9,91	800,00	27,09	2.152,00	72,91	—	—
Robassomero	833,00	128,52	15,42	171,48	20,58	300,00	36,00	533,00	64,00	—	—
Rosta	900,00	127,84	14,20	160,16	17,79	288,00	31,99	612,00	68,01	—	—
S. Francesco al C.	1.504,00	117,70	7,82	257,30	17,10	375,00	24,92	479,00	31,86	650,00	43,22

Comune	Superficie comunale		Aree occupate		Verde urbano		Tessuto della compromissione (aree occupate + verde urbano)		Verde metropolitano		Verde agricolo		
	ha.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.	ha.	% sul totale sup.comun.
S.Maurizio C.	1.751,00	136,40	7,78	163,60	9,34	300,00	17,12	1.276,00	72,89	175,00	9,99		
S.Mauro T.	1.255,00	333,76	26,59	316,24	25,19	650,00	51,78	605,00	48,22	—	—		
Santena	1.621,00	250,50	15,45	186,50	11,50	437,00	26,95	484,00	29,87	700,00	43,18		
Settimo Torinese	3.197,00	606,98	18,98	818,02	25,58	1.425,00	44,56	1.522,00	47,62	250,00	7,82		
Trofarello	1.232,00	168,61	13,68	181,39	14,72	350,00	28,40	732,00	50,42	150,00	12,18		
Venaria R.	2.029,00	240,39	11,84	209,61	10,33	450,00	22,17	1.579,00	77,83	—	—		
Villarbasse	1.035,00	83,87	8,10	191,13	18,46	275,00	26,56	560,00	54,12	200,00	19,32		
Villastellone	1.968,00	95,10	4,83	179,90	9,14	275,00	13,97	618,00	31,41	1.075,00	54,62		
Vinovo	1.766,00	224,00	12,68	138,00	7,81	362,00	20,49	1.404,00	79,51	—	—		
Volpiano	3.242,00	421,00	12,98	329,00	10,14	750,00	23,12	967,00	29,84	1.525,00	47,04		
Volvera	2.049,00	174,50	8,51	175,50	8,56	350,00	17,07	649,00	31,69	1.050,00	51,24		
TOTALE	121.823,00	12.117,03	9,94	12.654,97	10,38	24.772,00	20,33	54.318,00	44,58	42.773,00	35,11		

sodica e caotica in assenza di controlli sulle dinamiche di sviluppo, pare legittimo e ampiamente giustificato dai fatti emersi affermare che, per poter rispondere in maniera positiva alla grande domanda di pianificazione che il territorio oggi esprime, è necessario impedire, nei limiti del possibile, l'ulteriore compromissione del territorio. Il patrimonio di aree libere nell'area metropolitana è tuttavia molto rilevante: si tratta di mantenerlo tale attraverso piani di vincolo estensivi che garantiscano la salvaguardia da processi episodici di urbanizzazione. Tali vincoli potrebbero essere estesi a tutte le parti del territorio non ancora occupate o in qualche modo compromesse.

A titolo di esemplificazione di larga massima e a meno di una verifica conoscitiva particolareggiata del contesto microubanistico si è tentata una

prima schematizzazione concettuale (partendo dall'analisi dello stato di fatto) definendo alcune tipologie di aree a livello metropolitano:

Nella tabella 1.6. sono indicati i dati relativi alle superfici interessate dalle aree 1), 2) + 3), 4), 5), calcolati per ogni comune dell'area metropolitana sulla base del rilievo aerofotogrammetrico compiuto dalla Regione Piemonte:

1) aree tuttora in qualche modo occupate, anche se non ancora al limite delle possibilità d'uso previste dai piani; esse ammontano a circa 12.000 ha. e rappresentano il 10% dell'estensione territoriale di tutta l'area;

2) aree ancora libere ma situate in *enclaves* all'interno di zone ormai occupate e urbanizzate. (Si potrebbero definire come "interstiziali di completamento");

3) aree costituenti fasce verdi di ri-

spetto locale e delimitanti al proprio interno le aree urbanizzate o urbanizzabili, cioè quelle del tipo 1) e 2). Tali aree si possono definire come fasce periferiche e concentriche agli agglomerati urbani, aventi una profondità minima di 500 metri. Il complesso delle aree del tipo 2) e 3) (che potrebbe definirsi come "verde urbano") ammonta a circa 12.000 ha., pari al 10% del territorio metropolitano. Le aree del tipo 1), 2), e 3) rappresentano nel loro insieme il cosiddetto "tessuto della compromissione". Esse costituiscono il 20% dell'estensione territoriale dell'area. Il restante 80% di territorio, sempre secondo questa schematizzazione concettuale, lo si può a sua volta considerare costituito da due ulteriori tipologie di aree:

4) aree interstiziali e al contorno del tessuto della compromissione, nelle quali l'utilizzo agricolo pare ormai di

difficile attuazione; esse potrebbero costituire un tessuto connettivo di zone di verde metropolitano. Esse ammontano a 54.000 ha. pari al 44% dell'area;

5) aree ancora recuperabili a razionale uso agricolo anche in rapporto agli usi agricoli dei terreni situati al contorno dell'area metropolitana (circa 42.000 ha.).

Questa schematizzazione permette di quantificare le parti di territorio ormai in qualche misura compromesse e di conseguenza consente la identificazione delle parti di risulta (peraltro consistenti: quasi l'80%) che potrebbero essere soggette al vincolo di non urbanizzazione.

È facile riscontrare tuttavia come anche solo all'interno delle "aree compromesse" le capacità insediative per residenze e posti di lavoro siano tali da consentire, al limite, il raddoppio dell'esistente, sia attraverso l'urbanizzazione di tutte quelle aree (aree di tipo 2) interstiziali non ancora occupate, sia attraverso un uso dei terreni più vicino al limite di sfruttamento previsto dai piani. L'azione di piano dovrà dunque esplicarsi sia mediante vincoli attivi sul territorio non ancora compromesso e che si vuole salvaguardare dalla urbanizzazione, sia soprattutto attraverso forme di pianificazione in grado di garantire la razionalizzazione dei tessuti urbani esistenti e il controllo dello sviluppo all'interno delle aree indicate come 1) e 2).

### 1.6. Le previsioni di sviluppo della popolazione e dei posti di lavoro nell'area ecologica torinese

La velocità e l'entità dei processi di inurbamento, con flussi immigratori dalle aree periferiche della Regione e dalle altre regioni diretti verso l'area metropolitana torinese, hanno concorso a determinare pesanti congestioni nelle infrastrutture e nei servizi sociali. Il periodo del "miracolo economico" negli anni sessanta è stato per la Regione piemontese pieno di contraddizioni tali da renderne assai problematico il superamento in quest'ultimo quarto di secolo.

Le necessità da soddisfare sono ingenti e contemporaneamente si è rivelata in

modo drastico l'esigenza di modificare profondamente la struttura delle attività economiche, la cui rapida evoluzione è stata caratterizzata dalla concentrazione territoriale e settoriale e dalla produzione industriale.

In questa situazione, si sono inseriti gli effetti della recessione a livello mondiale e nazionale, e della crisi dei paesi consumatori di petrolio, con particolari ripercussioni di ordine congiunturale e strutturale sul settore della produzione di autovetture e di autoveicoli industriali.

Molte delle variabili, destinate ad influire sulla dinamica evolutiva della spirale recessione-depressione, sono ovviamente esogene rispetto all'Italia e tanto più rispetto al territorio della

**Tabella 1.7.** Area ecologica di Torino: variazioni nelle grandezze demografiche e occupazionali tra il 1971 e il 1986

Variazioni demografiche e occupazionali	Anno 1971	Anno 1986	Variazione
Posti di lavoro nell'agricoltura	41.500	15.300	- 26.200
Posti di lavoro nell'industria	517.400	528.200	+ 10.800
Posti di lavoro nelle altre attività	289.200	342.100	+ 52.900
Posti di lavoro in totale	848.100	885.600	+ 37.500
Saldo movim. pendolari da lavoro	+ 25.000	-	- 25.000
Posti di lavoro disponib. per residenti	823.100	885.600	+ 62.500
Domanda di posti di lavoro da parte di residenti	862.000	916.400	+ 54.400
Disoccupati	38.900	30.800	- 8.100
Inattivi	1.240.400	1.495.200	+254.800
Residenti	2.102.400	2.411.600	+309.200

Previsioni IRES

regione piemontese. Tuttavia, anche a livello regionale si devono individuare le variabili strategiche da mettere sotto controllo per realizzare e coordinare interventi urgenti e di medio-lungo periodo. Gli interventi a livello regionale sono tipicamente "necessari, ma non sufficienti". Infatti, se è vero che in assenza di una politica coordinata di interventi a livello nazionale e comunitario non si potranno raggiungere risultati positivi neppure in Piemonte, è anche altrettanto probabile che, in assenza di coerenti interventi a livello regionale e locale, tenda a vanificarsi in Piemonte l'effetto degli interventi e dei programmi nazionali e comunitari.

I problemi immediati della difesa dei livelli della produzione, dell'occupazione, della produttività e della competitività richiedono soluzioni urgentissime. Al tempo stesso è accettata l'ipotesi che le soluzioni urgenti debbano essere coerenti con quelle necessarie per garantire l'evoluzione delle strutture produttive e sociali e un razionale assetto del territorio nel medio e nel lungo periodo.

In questa situazione, le variabili strategiche, che è possibile e necessario tenere sotto controllo soprattutto a livello regionale e locale, sono di natura economica e territoriale. Infatti, la difesa dei livelli di occupazione e quella della produttività delle imprese maggiori e di molte delle medie sono strettamente connesse:

- alla diversificazione delle strutture produttive;
- alla soddisfazione della domanda di beni e servizi sociali;
- alla progressiva eliminazione delle

strozzature che impediscono una razionale evoluzione qualitativa e non solo quantitativa dell'area metropolitana torinese;

— al riequilibrio fra l'area metropolitana torinese e il resto della regione e fra i poli in sviluppo e le aree marginali.

A questi obiettivi-vincolo si dovrebbero conformare tutte le iniziative di carattere propositivo, in primo luogo quelle che hanno attinenza con l'impiego delle risorse che si renderanno disponibili su scala regionale. Posti di lavoro, abitazioni, rete di trasporti, politiche di infrastrutturazione industriale e civile dovrebbero essere creati e adottati alla luce di quelle esigenze. L'IRES, in occasione della stesura dei documenti preparatori del Piano territoriale di coordinamento (PTC) per l'AET, ha tracciato un quadro organico di "relazioni-obiettivo" e di vincoli rispetto ai quali rapportare la compatibilità delle politiche settoriali di cui si è detto. Questo quadro organico è essenzialmente costituito da un bilancio previsivo della popolazione dell'AET al traguardo del 1986 e la logica deduttiva che ne guida la compilazione si puntualizza attraverso tre fasi:

- 1) la stima della popolazione residente al 1986;
- 2) la stima dell'offerta di forza-lavoro che si presenterà sul mercato e di quella che residua dopo aver scontato un convenuto tasso di disoccupazione frizionale;
- 3) l'assegnazione dell'offerta di forza-lavoro parte all'agricoltura, parte ai servizi: per differenza viene calcolata l'entità dell'offerta di forza-lavoro cui sarà necessario far fronte nell'indu-

stria.

Per contro si valutano le capacità di risposta che la struttura industriale è in grado di fornire per verificare a quali condizioni il mercato del lavoro riuscirà a trovare un punto di equilibrio. Perciò:

1) si stimano gli incrementi di posti di lavoro che lo sviluppo di certi settori potrà procurare;

2) si stima la riduzione di posti di lavoro che la crisi emergente in alcuni settori lascia presumere;

3) si definisce algebricamente l'entità dei posti di lavoro che saranno disponibili alla data prescelta nell'area ecologica.

Si conclude che al 1986 nell'area ecologica di Torino si concentrerà il 76,5% dell'incremento demografico regionale e che il pieno impiego per la popolazione residente potrà venire assicurato nel modo indicato dalla tabella 1.7.

Come si può osservare, dato l'incremento programmato di residenti (+309.000), data la variazione nei tassi di attività (dal 41% al 38%) e accettato un tasso frizionale di disoccupazione (3,5% della popolazione attiva), l'equilibrio sul mercato del lavoro dipende in via principale dalla messa a disposizione di 25.000 posti di lavoro, ora occupati da residenti all'esterno dell'area (si presume che questi ultimi potranno trovare lavoro nelle aree periferiche, in seguito ad un potenziamento delle stesse), e di circa 53.000 nuovi posti di lavoro nel terziario.

## segue 1. I termini dello squilibrio

**Tabella 1.8.** Area ecologica di Torino e resto del Piemonte: variazione delle grandezze demografiche ed occupazionali tra il 1971 ed il 1986

Variabili demografiche ed occupazionali	Area ecologica di Torino <sup>1</sup>			Resto della regione <sup>2</sup>			Totale Piemonte		
	Anno 1971	Anno 1986	Variazione	Anno 1971	Anno 1986	Variazione	Anno 1971	Anno 1986	Variazione
Posti di lavoro nell'agricoltura	41.500	15.300	- 26.200	218.500	94.100	- 124.400	260.000	109.400	- 150.600
Posti di lavoro nell'industria	517.400	528.200	+ 10.800	418.600	446.800	+ 28.200	936.000	975.000	+ 39.000
Posti di lavoro nelle altre attività	289.200	342.100	+ 52.900	300.800	332.700	+ 31.900	590.000	674.800	+ 84.800
Posti di lavoro totali disponibili nell'area	848.100	885.600	+ 37.500	937.900	873.600	- 64.300	1.786.000	1.759.200	- 26.800
Saldo movimenti pendolari da lavoro	+ 25.000	-	- 25.000	-38.000	- 13.000	+ 25.000	- 13.000	-13.000	-
Posti di lavoro all'interno ed all'esterno dell'area, disponibili per residenti	823.100	885.600	+ 62.500	975.900	886.600	- 89.300	1.799.000	1.772.200	- 26.800
Domanda di posti di lavoro da parte di residenti	862.000	916.400	+ 54.400	1.018.400	987.300	- 31.100	1.880.400	1.903.700	+ 23.300
Disoccupati	38.900	30.800	- 8.100	42.500	100.700	+ 58.200	81.400	131.500	+ 50.100
Inattivi	1.240.400	1.495.200	+ 254.800	1.312.100	1.438.400	+ 126.300	2.552.500	2.933.600	+ 381.100
Residenti	2.102.400	2.411.600	+ 309.200	2.330.500	2.425.700	+ 95.200	4.432.900	4.837.300	+ 404.400

<sup>1</sup> Previsioni IRES

<sup>2</sup> Previsioni SITECO per estrapolazione di parametri IRES.

### Nota alla tabella

Il bilancio previsivo della popolazione nel resto della regione si regge sulle seguenti ipotesi:

1) *Popolazione residente*: si è assunta quella prevista dall'IRES.

2) *Attivi*: si è assunto che il tasso di attività passi dal 43,7% (1971) al 40,7% (1986) riducendosi della stessa proporzione prevista dall'IRES per la popolazione dell'AET. (dal 41% al 38% tra il 1971 ed il 1986).

3) *Domanda di posti di lavoro*: si è recepita l'ipotesi IRES secondo cui i 25.000 pendolari che oggi gravitano sull'AET per ragioni di lavoro, al 1986 dovranno trovare lavoro nel resto del Piemonte. Si è invece assunto che si mantenga l'attuale pendolarità (13.000 persone) verso le altre regioni. A parità di altre

condizioni la domanda di posti di lavoro che nel 1986 chiederà di venire soddisfatta nel resto del Piemonte è dunque superiore di 25.000 unità a quella attuale.

4) *Offerta di posti di lavoro*:

a) *Agricoltura*. Ci si è sostanzialmente attenuti allo schema adottato dall'IRES per le analoghe previsioni formulate per l'AET. Le modificazioni introdotte sono di carattere prudenziale, nel senso che conducono a prevedere un'espulsione di mano d'opera inferiore a quella che sarebbe risultata da una trasposizione esatta di quel metodo. In sintesi, si è stabilita la dimensione media ottimale di ogni azienda agricola, tenuto conto della morfologia dell'area e del tipo di coltura che vi viene praticata:

	dimensione ottimale
montagna:	200 ha
collina:	
seminativo	25 ha
permanente	10 ha
prati e pascoli	25 ha
pianura:	
cereali	50 ha
ortive	30 ha
foraggere	50 ha
legnose	30 ha
altre permanenti	50 ha
prati e pascoli	50 ha

Si è poi assegnato un numero di addetti (3,12 invece dei 2,12 fissati dall'IRES per l'AET) per azienda, ritenuto congruo per conseguire livelli di reddito pro-capite commisurabili a quelli degli altri settori produt-

tivi, e si è ottenuto il nuovo numero di addetti agricoli al 1986.

b) *Industria*. Con un calcolo ottimistico si è attribuito ai settori produttivi del resto della regione uno sviluppo occupazionale pari al valore percentuale massimo previsto dall'IRES per lo stesso settore nell'AET. Si è inoltre supposto che le flessioni nel settore metalmeccanico (auto più indotto) interessino solo l'AET mentre nel resto della regione i tassi di sviluppo per quel settore siano pari a quelli stimati nell'AET nel metalmeccanico al netto delle industrie dell'auto e collegate.

c) *Terziario*. Per i diversi settori in cui si divide il terziario si sono ricomposti, per renderli omogenei, i dati e le stime che l'IRES fornisce nelle sue più recenti pubblicazioni (Piano economico regionale 1974-78; PTC) per l'AET (1971; 1978; 1986) e per il resto del Piemonte (1971; 1978). Per ognuna di quelle date si è stimato il numero di abitanti che nelle due circoscrizioni geografiche viene servito da ogni addetto nei diversi settori. Si è così, per ognuno dei settori, compilata una tavola di questo genere:

	1971	1978	1986
AET	a	b	c
Resto Regione	d	e	x

dove a, b, c, d, e, sono appunto il numero di abitanti per addetto calcolati sulle stime IRES di occupazione e di residenti. Per stimare x si è calcolata la seguente proporzione:

$$b/a : e/d = c/a : x/d$$

I dati stimati al 1986 per il resto del Piemonte risultano dunque dall'ipotesi che la differenza, AET e resto del Piemonte, tra le variazioni 1971-86 nel numero di abitanti per addetto sia proporzionale a quella, 1971-78, ricavabile in base alle stime di occupazione che l'IRES ha svolto per il 1978 nel Piano economico regionale.

Un'ultima avvertenza. I dati del 1971 riportati in tabella sono forniti dall'IRES e, in alcuni casi, possono non coincidere con quelli accertati dall'ISTAT in occasione dell'ultimo censimento. Le differenze sono da addebitarsi a una stima che l'IRES conduce su coloro che, pur essendo attivi, dichiarano di non esserlo. Lo scarto tra i due valori ha qualche consistenza nel settore dell'agricoltura (ISTAT: 212.000 attivi, IRES: 260.000 in Piemonte).

### 1.7. Le previsioni di sviluppo della popolazione e dei posti di lavoro nel resto del Piemonte

La stabilità del bilancio previsivo per l'AET formulato dall'IRES è un obiettivo che può venire conseguito solo a condizione che nelle restanti aree regionali si riesca a realizzare un bilancio demografico altrettanto equilibrato. Se, per esempio, la creazione di nuovi posti di lavoro nelle restanti aree regionali non riuscisse a far fronte contemporaneamente alla domanda dettata dall'aumento di popolazione, dall'annullamento dei saldi di pendolarità con l'AET e dalla riduzione di occupazione in alcuni settori, si determinerebbe di riflesso una situazione negativa anche nell'area centrale.

In effetti, compilando le previsioni di sviluppo a partire dall'aumento di popolazione fissato dall'IRES per tutte le aree piemontesi extra AET e parametrando poi alla scala regionale le variazioni di tutte le grandezze che definiscono il mercato del lavoro nell'area centrale, si giunge a comporre un panorama previsivo per il Piemonte che suscita numerose perplessità.

È chiaro che, come ogni altra previsione, anche quella su cui si ragiona ha, nel suo complesso, margini di accettazione non necessariamente alti. Ma, assunte come vere le ipotesi iniziali, i risultati che da quelle si fanno discendere sono sicuramente accettabili per il segno delle variazioni che esprimono e, con buona probabilità, anche per l'ammontare dei valori. In altri termini, assunte certe premesse, i risultati attesi non possono discostarsi molto da quelli che risultano dalle figure 1.9

e 1.10

Degli schemi previsivi finora esaminati, l'aspetto che richiede maggiore attenzione e rispetto al quale si deve verificare la fondatezza delle previsioni generali di piano è quello relativo al mercato del lavoro.

Secondo le previsioni elaborate, domanda ed offerta di lavoro dovrebbero trovare, al 1986, difficoltà di compensazione superiori a quelle riscontrate per l'area ecologica torinese.

### 1.8. Una politica di piano per sostenere le previsioni di sviluppo

Il confronto tra il bilancio previsivo della popolazione nell'area ecologica di Torino con quello stimato nel resto della regione, oltre a chiarire la gravità dei problemi che si delineano sul piano dell'occupazione, prospetta in termini immediati una contraddizione: quella che è insita nella contemporanea previsione di piena occupazione nell'AET e di disoccupazione per oltre 100 mila persone nel resto della regione.

L'intero schema formulato dall'IRES per l'area di Torino sottintende l'ipotesi che i fattori di crisi settoriale previsti per l'area metropolitana si manifestino in un contesto economico regionale e nazionale in crescita. In altre parole si presume che la ristrutturazione produttiva dell'area ecologica possa avvenire senza che il resto del territorio regionale e nazionale "scari-chino" sull'area di Torino i loro problemi; si presume anzi che le dinamiche socio-economiche delle aree limitrofe siano in grado di assorbire parte dei problemi dell'area torinese.

## segue 1. I termini dello squilibrio

Questa è infatti la condizione concettualmente indispensabile alla tenuta del ragionamento, l'obiettivo del pieno impiego nell'area torinese non essendo neppure in via di ipotesi compatibile con una prospettiva di regressione delle altre aree regionali. I previsti disoccupati nel resto della regione, contrapposti alla piena occupazione nell'area ecologica, delineano di fatto le condizioni perché si perpetui la forza di richiamo dell'area centrale e perché tutti i dosati rapporti teorici su cui si basa l'ipotizzata composizione dei fabbisogni metropolitani possano venir squilibrati per lasciar spazio a un sensibile divario tra domanda sociale e opportunità locali.

In sintesi si può affermare che si hanno buone ragioni per ritenere che il bilancio programmatico della popolazione formulato dall'IRES per l'AET conduca ad una distribuzione non equa (tra area ecologica e resto della regione) dei fabbisogni regionali che al 1986 si prevede resteranno insoddisfatti e, in termini più concreti, ad una distribuzione ineguale di popolazione e posti di lavoro sul territorio. Ferme le grandezze-cardine (incremento demografico, posti di lavoro, movimenti pendolari) fissate al 1986 per la regione, una soluzione più equilibrata (equidistribuzione dei fabbisogni di lavoro insoddisfatti), in mancanza di strumenti programmatici adeguati, verrà garantita dalle "forze spontanee" con l'attrazione nell'area ecologica di un incremento demografico superiore a quello previsto dall'IRES e superiore ancora a quello tollerabile dalle ipotesi di riequilibrio regionale. Queste ultime, se effettivamente per-

Figura 1.9. Area ecologica torinese: Bilancio occupazionale al 1986

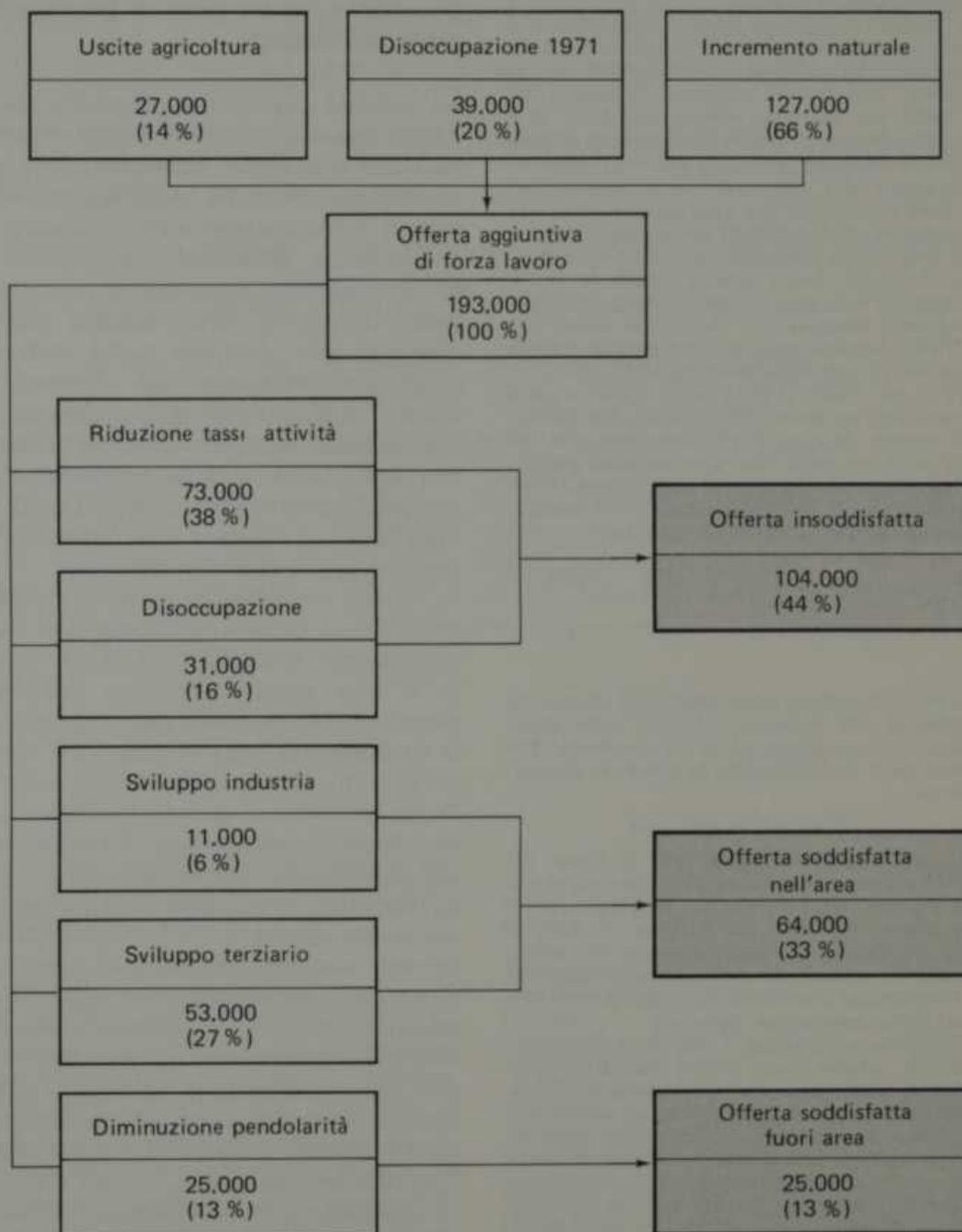
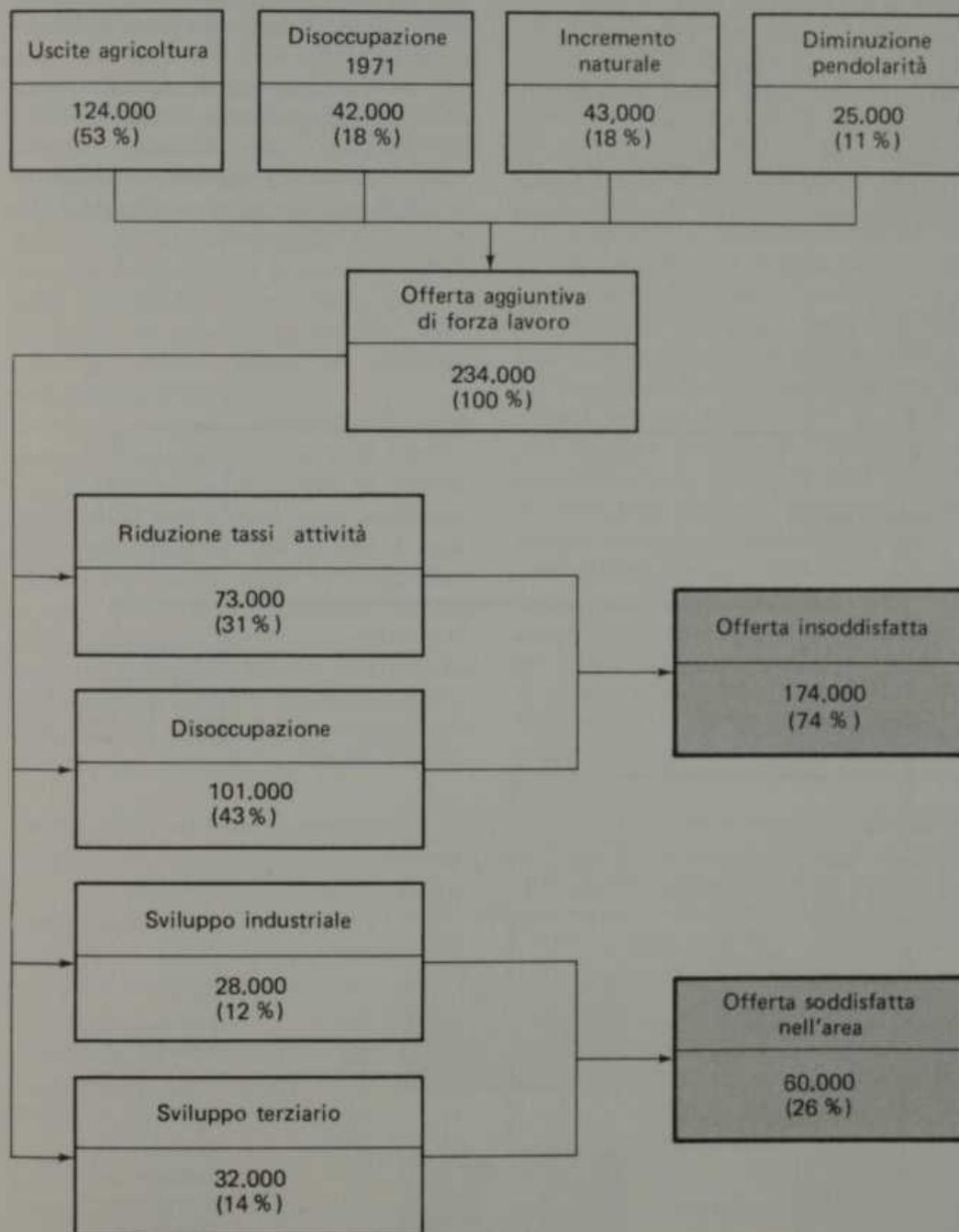


Figura 1.10. Resto della Regione. Bilancio occupazionale al 1986



seguite, imporrebbero di programmare verso le aree esterne un decentramento di posti di lavoro e di residenze più marcato di quello che è dato trovare nelle preindagini IRES per il PTC e di predisporre strumenti (da quelli generali di piano a quelli settoriali) di intervento adeguati allo scopo perché quelli attualmente in vigore non sembrano ragionevolmente in grado di assicurare risultati accettabili.

Prima di procedere oltre, per comprendere meglio il senso delle previsioni IRES per l'AET e la reale consistenza dei punti di crisi messi in luce dal programma, è utile esaminare il quadro di confronto tra la distribuzione territoriale degli incrementi demografici e occupazionali nei due periodi 1961-71 e 1971-86.

La distribuzione degli incrementi tra AET e resto della regione tra il 1971 e il 1986 avviene secondo una proporzione quasi sempre assai meno sfavorevole per le aree periferiche regionali, di quanto non sia avvenuto nel periodo precedente, e testimonia quindi l'esistenza di un disegno, seppur insufficiente, di controllo sulle tendenze neutrali. Ciò, però, non conduce ancora a delineare una chiara inversione di tendenza che faccia ritenere plausibile il riequilibrio regionale in un arco di tempo ragionevole. Anzi, il disegno regionale che questa previsione produce continua a essere un disegno territoriale squilibrato perché dietro alle distribuzioni percentuali ora esaminate delle variabili guida (quelle che, come l'incremento di posti di lavoro industriali, condizionano l'intero quadro delle previsioni) si nascondono

## segue 1. I termini dello squilibrio

valori assoluti assai ridotti. Si può dunque affermare che, secondo questa previsione, il peso prevalente che l'incremento demografico continuerà ad avere nell'area ecologica di Torino è motivato principalmente dai ridotti tassi di crescita previsti per l'occupazione industriale della regione, e quindi dal ridotto numero di posti di

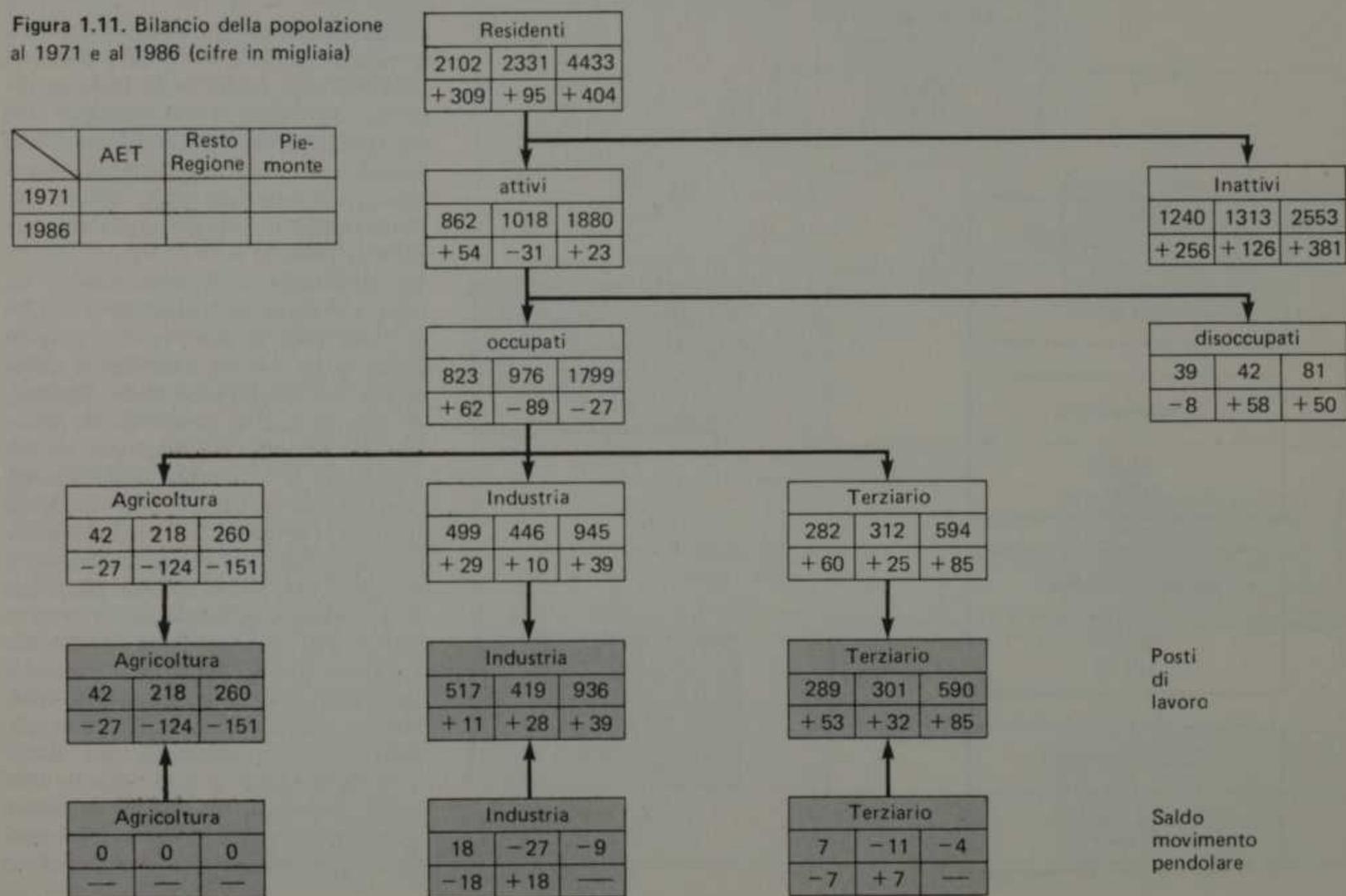
lavoro dirottabili con funzione catalizzante al di fuori dell'AET.

Una delle ipotesi più importanti che sta alla base di queste previsioni dell'IRES è che, così come è avvenuto nel passato, anche nel futuro, in un periodo cioè in cui le prospettive di sviluppo economico sono assai diverse da quelle del 1951-71, in Piemonte i

movimenti demografici debbano trovare la loro spiegazione fondamentale nella localizzazione dei posti di lavoro industriali.

Ma se l'attuale struttura industriale non può più garantire, secondo i ritmi del passato, l'assorbimento della domanda di lavoro che l'incremento demografico e l'espulsione di mano d'o-

Figura 1.11. Bilancio della popolazione al 1971 e al 1986 (cifre in migliaia)



pera agricola determinano, anche gli obiettivi di riequilibrio demografico territoriale debbono essere ricercati con strumenti complementari a quello tradizionale (e mai attuato in Piemonte) del controllo territoriale degli investimenti produttivi, con strumenti di disciplina territoriale in grado di fornire risultati anche in un periodo di ridotta crescita industriale. E questa è la condizione perché le meno promettenti previsioni economiche non si risolvano in senso liquidatorio delle funzioni che il piano di sviluppo istituzionalmente persegue.

Un primo impegno consiste nell'attingere alle prerogative degli enti locali e nel curare particolarmente gli aspetti territoriali del piano per utilizzare l'azione amministrativa al fine di assegnare alla maglia delle infrastrutture sociali (abitazioni, trasporti, servizi sociali ecc.) una autonoma capacità di influire, in qualche misura, sull'assetto della popolazione sul territorio, anche in assenza di forti spinte occupazionali. Su questa ipotesi si fonda l'intero

studio che qui si presenta, attraverso l'esame degli aspetti infrastrutturali di più grande momento (casa, trasporti urbani e metropolitani, scuole, servizi sanitari, aree attrezzate) e di quelli amministrativo-normativi più rilevanti (processi e strumenti di programmazione), cioè attraverso l'esame di quelle che possono diventare variabili determinanti la razionalizzazione regionale molto più di quanto non sia avvenuto fino ad ora.

Se occorre dunque impedire che l'AMT divenga sede di più forti squilibri regionali, si devono, in via pregiudiziale, evitare alcune cose. Per esempio si deve evitare che attraverso la spartizione e la selezione delle funzioni fra i vari comuni, alcune funzioni urbane vengano concentrate nella conurbazione centrale con la conseguente formazione di periferie totalmente assoggettate alle esigenze del capoluogo e prevalentemente monofunzionali. E invece auspicabile che siano i pubblici poteri a determinare previsioni-obiettivo di ritmi di crescita e di tetti

massimi per lo sviluppo di ogni tipo di insediamento (residenziale, produttivo, di servizio) nelle diverse sub-aree regionali, in modo da provocare a tempi medi la drastica riduzione dei flussi immigratori fra l'esterno e l'AET e dei flussi pendolari all'interno di quest'ultima. Per l'ottenimento di tali obiettivi la pianificazione urbanistica locale si pone come uno degli strumenti principali e di maggiore agibilità da parte dell'ente pubblico a tutti i livelli.

Appare dunque chiaro come sia necessario intervenire profondamente anche sull'assetto morfologico del territorio, dato che il problema non è tanto quello di cercare nuove direttrici di sviluppo né di individuare, per la concentrazione di nuovi posti di lavoro o per gli eventuali trasferimenti, possibili "poli" all'interno dell'area (questi andranno individuati sicuramente all'esterno dell'area metropolitana e possibilmente all'esterno anche della stessa area ecologica).

La futura organizzazione del territorio

Tabella 1.9. Distribuzione territoriale degli incrementi demografici e occupazionali. Periodi 1961-71; 1971-86. Valori percentuali

Popolazione residente	1971			Incremento 1961-71			Incremento 1971-86			1986		
	AET	Resto regione	Totale regione	AET	Resto regione	Totale regione	AET	Resto regione	Totale regione	Resto regione	Totale regione	
Popolazione residente	47	53	100	85	15	100	74	26	100	50	50	100
Popolaz. in età 21-55 anni	50	50	100	144	-44	100	n.s.	n.s.	100	n.s.	n.s.	100
Totale addetti (posti lavoro)	47	53	100	830	-730	100	-140	240	100*	50	50	100
Di cui: in agricoltura	16	84	100	17	83	100*	21	79	100*	13	87	100
all'industria	54	46	100	74	26	100	23	77	100	54	46	100
nei servizi	49	51	100	59	41	100	71	29	100	51	49	100

\* Il valore assoluto a cui il 100 si riferisce è negativo (decremento).

e dei suoi modi d'uso verrà determinata verosimilmente, al di là anche delle possibili previsioni di piano, in funzione dell'evoluzione di alcuni fattori, e cioè:

a) dal mutamento dei processi espansivi così come si sono delineati negli anni più recenti e si stanno oggi sempre più configurando, in funzione di flussi di immigrazione molto meno accentuati e sempre più deboli in prospettiva;

b) dalla qualità che si vorrà attribuire ai fenomeni in atto di ristrutturazione o decentramento in una dimensione territoriale meno congestionata dalle funzioni produttive;

c) dalla qualità e dalla quantità delle iniziative di ristrutturazione urbana e di recupero dei tessuti urbani degradati;

d) dall'affermarsi, in un futuro più o meno lontano, di processi di terziarizzazione di alcune parti della conurbazione.

Il futuro assetto dell'area dipenderà allora dal grado di controllo che i pubblici poteri sapranno esercitare nei confronti del fenomeno del decentramento industriale operando affinché esso si ponga non come "tendenza espressa dagli operatori economici a organizzare il territorio ai fini esclusivi di una maggiore efficienza della produzione, estendendo di fatto poi gli stessi effetti negativi, già presenti nella città, a tutto il territorio", ma come elemento di innesco di una riorganizzazione spaziale tesa all'eliminazione degli squilibri esistenti nella conurbazione e nei rapporti fra questa e il contesto territoriale all'intorno. Il problema è dunque quello di evitare che

venga confermato e riproposto a scala metropolitana il tipo di espansione delle attività economiche, degli insediamenti e delle infrastrutture che è stato attuato negli anni passati alla scala urbana, tenendo d'altra parte presente il fatto che non è possibile attribuire valore automatico di riequilibrio fra zone congestionate centrali e zone periferiche al fenomeno del decentramento industriale, che, spesso giustificato come risposta alle esigenze di razionalizzazione e di riequilibrio dello sviluppo urbano e territoriale, ha sempre avuto le sue motivazioni essenziali in cause diverse, quali esigenze di carattere tecnologico, produttivo, politico-sindacale, o, non ultima, quella relativa all'aumento di valori dei suoli urbani e alle possibilità di speculazione sulle aree rese libere.

È necessario operare una selezione sulla tendenza in atto per scegliere un numero ridottissimo di ipotesi di intervento in modo che si possa attuare il massimo utilizzo delle infrastrutture di trasporto pubblico e del capitale sociale fisso esistente.

Almeno a livello di area ecologica torinese sembra lecito auspicare la formulazione da parte della Regione di piani urbanistici di coordinamento subcomprensoriale in grado di prevedere la localizzazione articolata degli insediamenti secondo un piano d'insieme che comprenda a livello dell'AMT la riorganizzazione dei servizi pubblici, delle infrastrutture tecniche, degli impianti produttivi, delle residenze esistenti, allo scopo di attenuare gli attuali squilibri e le attuali carenze.

### Note al capitolo 1

<sup>1</sup> Secondo la definizione adottata dall'Istituto Centrale di Statistica, per *popolazione attiva* ha da intendersi la popolazione in età da 14 anni in poi che risulta:

— occupata in proprio o alle dipendenze altrui;

— disoccupata, cioè alla ricerca di una nuova occupazione;

— temporaneamente impedita di esercitare un'occupazione (es. militari di leva ecc.);

— in cerca di prima occupazione.

Gli *addetti*, invece, sono rappresentati dalle persone — dipendenti e indipendenti — occupate, cioè che dispongono di un posto di lavoro, anche se temporaneamente assenti per servizio, ferie, malattia ecc.

<sup>2</sup> Il processo di formazione del PTC per l'AET prendeva le mosse il 5 dicembre 1972 con il Decreto n. 719 del presidente della giunta regionale che fissava l'inizio dei lavori. Il 14 giugno 1974 il Consiglio regionale, con un ordine del giorno, impegnava la Giunta a presentare entro l'anno le linee programmatiche del piano, in relazione, anche, all'opportunità e all'urgenza di una presa di posizione dell'esecutivo regionale su una serie di opere controverse (seconda pista di Caselle, asse Torino-Pinerolo, lottizzazione di Borgaro ecc.) allora in programma. L'IRES e, nell'ambito dell'assessorato all'urbanistica, la Sezione urbanistica regionale venivano incaricate di predisporre gli studi di base e di raccogliere l'indispensabile materiale informativo. Sulla scorta dei documenti predisposti sia dall'IRES (1975) sia dalla Sezione urbanistica ("La pianificazione urbanistica nell'AET") si è giunti, in data 30 aprile 1975, alla deliberazione consigliare inerente le "Linee fondamentali del PTC per l'AET". La nuova giunta regionale sta ora lavorando per tradurre quelle "Linee fondamentali" nel piano vero e proprio.

## Capitolo 2

### Lo sviluppo e la congestione nel Comune di Torino

#### 2.1. L'espansione demografica

Il processo di crescita che ha investito l'area torinese ha avuto e ha in Torino il centro di diffusione delle trasformazioni economiche, sociali e territoriali dell'area metropolitana e dell'intera Regione. La forte attrazione esercitata dall'hinterland torinese vi ha convogliato, come è noto, un consistente flusso migratorio sia dall'esterno, sia dall'interno del territorio regionale e la sua velocità di crescita ha fortemente squilibrato, come in altra parte si è visto, la distribuzione regionale della popolazione inglobando quote sempre maggiori di risorse umane ed economiche.

L'espansione demografica verificatasi dal 1951 a oggi ha investito il territorio con dinamiche che hanno coinvolto diversamente nel tempo il Comune capoluogo e le sue cinture. Nel periodo 1951-61 l'incremento di popolazione interessa soprattutto il Comune di Torino che aumenta i propri abitanti di 307.000 (43%), mentre nel decennio successivo, 1961-71, il tasso di crescita è assai più modesto (14%), con un incremento di 142.000 persone, e i flussi migratori dirottati da Torino investono pesantemente la prima cintura (+ 217.000 abitanti) e poi la seconda (+ 63.000 abitanti).

In realtà la rallentata crescita demografica nel territorio comunale non ha neutralizzato la capacità di incidenza di Torino sulla selezione e lo smistamento dei flussi migratori. Negli ultimi dieci anni (1965-74), nonostante che il saldo migratorio del capoluogo sia stato di sole 25.000 unità, le componenti di tale saldo sono date da

flussi di notevole entità: 477.000 immigrati e 452.000 emigrati. Nel complesso si è quindi prodotto lo spostamento e la rilocalizzazione di quasi un milione di persone, per metà in arrivo a Torino e per l'altra metà in uscita.

Tale ruolo del polo torinese ha riflessi assai rilevanti nei confronti dei comuni della prima cintura verso cui si sono diretti nell'ultimo decennio oltre 137.000 persone uscite da Torino e al cui saldo migratorio complessivo il saldo con il Comune di Torino contribuisce con il 54%.

Nel processo di metropolizzazione la composizione sociale dei flussi migratori è indicatore non marginale di una ristrutturazione delle qualificazioni sociali delle diverse aree del territorio e in particolare del Comune di Torino. La progressiva saturazione fisica del territorio comunale avvenuta sia portando all'interno attività economiche contigue, nel localizzare le unità produttive, e scaricando all'esterno i costi sociali indotti, sia attraverso la massimizzazione incontrollata delle rendite fondiari, ha prodotto, e sconta attualmente, una serie di contraddizioni che si ripercuotono in termini di diseconomia di congestione tanto sulla struttura dell'apparato produttivo, quanto sulle condizioni del livello di vita urbana di quote crescenti di popolazione. Le linee di reazione "spontanee" con cui l'area torinese va cercando un nuovo livello di equilibrio meno conflittuale, consistono, nelle loro dinamiche territoriali, in una diluizione dei problemi più acuti su un ambito territoriale maggiormente esteso in modo da permettere il recupero e la continuità di un modello di funziona-

mento che si riproduca attraverso gli stessi elementi costitutivi economici e sociali.

Queste tendenze si esprimono con la rilocalizzazione industriale a corto raggio, con il decentramento residenziale delle classi di reddito medio-basso, con la sub-urbanizzazione in zone di particolare pregio ambientale di ceti a reddito medio-alto e la selezione sociale e funzionale del territorio. Da questo punto di vista la riorganizzazione fisica e funzionale della città è scaturita non tanto da un quadro generale di pianificazione urbana, quanto da una serie di interventi settoriali, o di proposte, tendenti a privilegiare, anche in modo incongruente, l'accessibilità e la riqualificazione centrale del polo torinese (politica delle tangenziali, svincoli interni alla città, metropolitana, periferizzazione dell'edilizia economica popolare, assetto radiocentrico dei servizi pubblici di trasporto, seconda pista aeroportuale ecc.).

Il rallentamento del disegno espansivo imposto tra l'altro dall'attuale congiuntura economica (oltre che da difficoltà di gestione politica) e gli aspetti più clamorosi del disagio urbano hanno, nell'ultimo periodo, proposto all'attenzione generale alcuni problemi connessi alla riorganizzazione del tessuto urbano.

Questi problemi che hanno costituito, per la gravità con cui si presentano, un momento di generale presa di coscienza da parte della popolazione, sono collegati alla condizione del livello di vita con particolare riguardo alla situazione delle abitazioni, dei servizi sociali, dei trasporti.

La complessità con cui i vari aspetti si

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

**Tabella 2.1.** Movimento migratorio a Torino. Periodo 1965-1974

Anno	1965			1966			1967			1968		
	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo
Origine/Destinazione												
1ª Cintura	6.634	19.478	-12.844	7.227	17.764	-10.537	7.457	13.626	-6.169	7.443	13.734	-6.291
Resto provincia	3.589	5.989	-2.400	3.663	5.811	-2.148	3.588	6.141	-2.553	3.469	6.088	-2.619
Resto Piemonte	4.183	4.872	-689	4.483	4.245	238	4.685	4.086	599	4.323	4.059	264
Sud-isole	12.540	10.813	1.727	17.573	7.245	10.328	27.595	7.005	20.590	30.499	8.652	21.847
Altro	8.579	11.225	-2.646	9.555	9.385	170	11.245	10.778	467	10.442	9.422	1.020
<b>Totale</b>	<b>35.525</b>	<b>52.377</b>	<b>-16.852</b>	<b>42.501</b>	<b>44.450</b>	<b>-1.949</b>	<b>54.570</b>	<b>41.636</b>	<b>12.934</b>	<b>56.176</b>	<b>41.955</b>	<b>14.221</b>

Anno	1969			1970			1971			1972		
	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo
Origine/Destinazione												
1ª Cintura	7.438	12.884	-5.446	7.290	13.105	-5.815	6.480	13.777	-7.297	6.843	12.320	-5.477
Resto provincia	3.415	6.751	-3.336	3.331	6.553	-3.222	3.499	6.485	-2.986	3.797	7.407	-3.610
Resto Piemonte	4.324	4.183	141	3.511	3.999	-488	3.597	4.447	-850	3.703	4.467	-764
Sud-isole	32.679	9.634	23.045	27.494	10.747	16.747	27.103	12.462	14.641	22.677	12.766	9.911
Altro	11.184	9.288	1.896	10.743	11.172	-429	9.612	10.320	-708	8.838	10.527	-1.689
<b>Totale</b>	<b>59.040</b>	<b>42.740</b>	<b>16.300</b>	<b>52.369</b>	<b>45.576</b>	<b>6.793</b>	<b>50.291</b>	<b>47.491</b>	<b>2.800</b>	<b>45.858</b>	<b>47.487</b>	<b>-1.629</b>

Anno	1973			1974			Totale periodo 1965-74				
	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.	Emigr.	Saldo	Imm.		Emigr.		Saldo
							V.A.	%	V.A.	%	
Origine/Destinazione											
1ª Cintura	6.507	10.561	-4.054	5.347	10.029	-4.682	68.666	14,40	137.278	30,36	-68.612
Resto provincia	4.004	6.724	-2.720	2.974	6.932	-3.958	35.329	7,41	64.881	14,35	-29.552
Resto Piemonte	3.970	4.057	-87	2.571	4.385	-1.814	39.350	8,26	42.800	9,46	-3.450
Sud-isole	22.030	11.955	10.075	17.370	12.577	4.793	237.560	49,84	103.856	22,96	133.704
Altro	8.513	10.272	-1.759	7.079	11.034	-3.955	95.790	20,09	103.423	22,87	-7.633
<b>Totale</b>	<b>45.024</b>	<b>43.569</b>	<b>1.455</b>	<b>35.341</b>	<b>44.957</b>	<b>-9.616</b>	<b>476.695</b>	<b>100,00</b>	<b>452.238</b>	<b>100,00</b>	<b>24.457</b>

Fonte: Assessorato alla Statistica del Comune di Torino, Comunicazioni mensili (serie storica).

interconnettono nel tessuto urbano, i cui margini di operabilità sono certamente limitati, rende indispensabile un approccio complessivo volto alla riorganizzazione della città sulla base di scelte tra funzioni e usi che si presentano come alternativi e come espressione di istanze economiche e sociali diverse.

Il peso dei passivi sociali accumulati e i limiti territoriali e d'uso dell'ambito comunale non permettono di comporre contemporaneamente obiettivi di riqualificazione sociale delle condizioni di vita urbana (abitazioni, servizi, ambiente di lavoro) e politiche di espansione delle funzioni e attività centrali di ordine superiore, la cui domanda di spazio e d'uso del tessuto urbano è concorrenziale rispetto a quella necessaria per perseguire gli obiettivi precedenti.

È indubbio tuttavia che la struttura funzionale e sociale consolidata nell'area comunale, la stessa opportunità di usare al meglio le risorse di capitale sociale fisso investito (anche infrastrutturale), l'efficienza del sistema produttivo, attribuiscono a Torino un ruolo particolare come punto di erogazione di "centralità".

Si tratta, dunque, pur nella complessità dei problemi e nell'intreccio dei livelli territoriali e istituzionali con cui si presentano, di individuare finalità generali, obiettivi e programmi a cui riferire il processo di pianificazione urbana e di assetto territoriale. Le scelte di fondo che, in ordine alla strutturazione del territorio urbanizzato, possono essere acquisite e accettate dal dibattito politico, tendono a perseguire la diffusione di eguali e

accettabili condizioni di vita e di lavoro su tutto il territorio.

Questo non significa ovviamente la proliferazione uniforme del processo di metropolizzazione (eventualmente sostenuto da una più elevata dotazione di servizi) o, a scala territoriale più estesa, la disseminazione di tutte le funzioni (presenti ovunque e allo stesso

livello di sviluppo), ma evitare la accentuazione tra aree economicamente e territorialmente forti e aree deboli attraverso la valorizzazione e il potenziamento delle risorse naturali, economiche, tecniche, infrastrutturali, umane, in un sistema funzionalmente articolato e socio-economicamente riequilibrante (livelli di reddito, condizioni

**Tabella 2.2.** Immigrati ed emigrati nella popolazione residente a Torino secondo le professioni o condizioni

Categorie professionali o condizioni	Periodo: 1963-73(1)						Periodo: 1966-74(2)		
	Immigrati totali			Emigrati totali			Emigrati nella 1ª cintura		
	Valore assoluto	%	%	Valore assoluto	%	%	Valore assoluto	%	%
Operai	130.805	49,0	24,0	111.506	44,4	22,3	34.177	50,3	24,9
Artigiani	2.851	1,1	0,5	7.153	2,8	1,4	2.355	3,5	1,7
Impiegati privati	33.594	12,5	6,1	41.979	16,7	8,4	14.261	21,0	10,4
Impiegati pubblici (stato ed enti pubblici) compresi insegnanti	13.078	4,9	2,5	7.934	3,2	1,6	2.059	3,0	1,5
Esercenti, venditori merci varie, rappresentanti, commercianti ingrosso	6.483	2,4	1,2	9.887	3,9	2,0	2.733	4,0	2,0
Industriali e profession.	2.327	0,9	0,4	3.870	1,5	0,8	850	1,3	0,6
Persone di servizio, fatica manovali	38.334	14,4	7,0	31.085	12,4	6,2	5.655	8,3	4,1
Altro	39.423	14,8	7,3	37.819	15,1	7,5	5.863	8,6	4,3
<b>Totale</b>	<b>266.895</b>	<b>100,0</b>	<b>49,0</b>	<b>251.233</b>	<b>100,0</b>	<b>50,2</b>	<b>67.953</b>	<b>100,0</b>	<b>49,5</b>
<b>In condizione professionale</b>									
Studenti e bambini	126.687	45,5	23,2	119.652	48,1	23,9	36.716	53,0	26,7
Pensionati	20.508	7,4	3,8	22.569	9,1	4,5	4.609	6,6	3,4
Attendenti a casa	124.543	44,7	22,8	102.208	41,0	20,5	26.429	38,1	19,3
Altro	6.578	2,4	1,2	4.488	1,8	0,9	1.571	2,3	1,1
<b>Totale</b>	<b>278.316</b>	<b>100,0</b>	<b>51,0</b>	<b>248.917</b>	<b>100,0</b>	<b>49,8</b>	<b>69.325</b>	<b>100,0</b>	<b>50,3</b>
<b>In condizione non professionale</b>									
<b>Totale</b>	<b>545.211</b>		<b>100,0</b>	<b>500.150</b>		<b>100,0</b>	<b>137.278</b>		<b>100,0</b>

Fonti: (1) Comune di Torino, Assessorato alla Statistica, Annuario statistico Torino  
(2) Comune di Torino, Assessorato alla Statistica, Comunicazioni mensili

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

**Tabella 2.3.** Capi-famiglia emigrati da Torino secondo la località di nascita, Periodo 1965-74

Località di nascita	Destinazione			
	1ª cintura		Resto provincia	
	Valore assoluto		Valore assoluto	
Torino	8.342	17,6	5.644	22,2
Comuni della 1ª cintura	1.467	3,1	541	2,1
Resto provincia	2.628	5,6	5.281	20,7
Resto Piemonte	6.221	13,1	3.891	15,3
Sud + isole	17.052	36,0	5.125	20,2
Altro	11.597	24,6	4.951	19,5
<b>Totale</b>	<b>47.307</b>	<b>100,0</b>	<b>25.433</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comune di Torino, Assessorato alla Statistica, Comunicazioni mensili.

di vita, standard di servizi ecc.).

La concretizzazione di tali scelte nel tessuto urbano torinese si articola su settori prioritari che costituiscono l'espressione più evidente della disuguaglianza o della inadeguatezza delle condizioni di vita e ambientali: le abitazioni, i servizi sociali, il problema delle attività produttive, i trasporti.

### 2.2. Alcuni problemi aperti

#### *Le abitazioni*

La situazione abitativa e le distorsioni provocate dai meccanismi con cui il patrimonio edilizio si è formato e dalle logiche di gestione con cui il mercato governa tale patrimonio sono più dettagliatamente esaminate più avanti (cap. 3). Quello che importa qui richiamare è l'entità che assume il problema dell'abitazione inadeguata per affollamento e/o degrado.

Quasi il 30% della popolazione vive in

condizioni di affollamento con un rapporto medio di 1,9 persone per stanza e il numero complessivo delle stanze antigieniche o in cattivo/pessimo stato è stimato sull'ordine delle 120-150.000 unità. È certamente semplicistico pensare che l'accumulo di questi passivi possa essere affrontato secondo schemi facilmente e linearmente prefigurabili, soprattutto quando i meccanismi di formazione e appropriazione delle rendite fondiari e immobiliari presentano una vitalità e un'articolazione che non può essere sottovalutata.

Si rende quindi necessaria per l'operatore pubblico la predisposizione di una politica complessa, la sperimentazione di nuove e non convenzionali forme di intervento, l'aggregazione di una larga base di consenso. L'ampiezza stessa del problema è difficilmente configurabile all'interno di un'ottica di settore; al contrario, sia per le quantità che esso investe, sia per la

qualità della domanda cui si rivolge non pare possibile sottrarsi a una visione più allargata e rapportabile a un disegno organico di pianificazione ai diversi livelli.

#### *Le aree per i servizi sociali di base*

La situazione dei servizi sociali e dell'estrema carenza di aree a tale scopo destinate, e della difficoltà di reperimento di nuove aree per garantire standard urbanistici accettabili alla popolazione insediata è un problema di immediata e pressante rilevanza sociale che in una ipotesi di riorganizzazione della città non può essere, come si è detto, facilmente componibile con le spinte concorrenti al potenziamento delle funzioni di livello superiore.

L'analisi dello stato di fatto compiuta in occasione degli studi preliminari alla variante 17 del Piano regolatore generale (PRG) evidenzia quantificandola nelle diverse zone della città la scarsità di aree utilizzate per i servizi zionali così come definiti dal D.M. 2/4/1968, n. 1444. Nel complesso

**Tabella 2.4.** Movimenti migratori nei comuni della prima cintura, globalmente considerati. Periodo 1965-74

Aree di provenienza e destinazione	Valore assoluto	Valore %
Totale	+127.142	100,0
Da e verso il comune di Torino	+ 68.612	54,0
Da e verso tutte le altre aree	+ 58.530	46,0

Fonte: Comune di Torino, Assessorato alla Statistica, Comunicazioni mensili.

Figura 2.1. Comune di Torino: le unità urbane di pianificazione  
(proposta della Commissione tecnica di coordinamento)



## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

della parte piana del territorio comunale lo standard di spazi pubblici per servizi è di 2,09 mq. per abitante insediato contro i 18 mq. previsti dal D.M. 2/4/1968.

Sulla base della previsione di insediamento residenziale postulata dalla variante 17, della quantità di nuove aree per servizi individuate nella cartografia della variante e dell'obiettivo espresso dall'amministrazione comunale di reperire aree sufficienti a raggiungere lo standard di 9 mq./ab. nel nucleo centrale e 18 mq./ab. nella restante parte piana del territorio comunale, consegue una quantificazione di utilizzo e fabbisogno di aree a servizi zonali articolata come nella tabella che segue.

L'entità delle aree che si dovrebbero reperire per soddisfare gli standard urbanistici, secondo gli obiettivi enunciati, relativi ai soli servizi zonali per la residenza (senza cioè considerare gli spazi necessari per attrezzature pubbliche d'interesse generale, o gli standard occorrenti per le attività produttive) è dunque talmente rilevante da non potersi pensare che il problema possa essere disgiunto da un intervento di trasformazione urbana.

Le situazioni che si presentano con un maggiore grado di rigidità rispetto al fabbisogno di aree sono naturalmente quelle in cui la struttura compatta del tessuto urbano e la sua avvenuta saturazione si presentano con gli indicatori più elevati (rapporti di densità territoriale di popolazione ed edilizia, rapporto tra superficie fondiaria e superficie coperta da costruzioni).

In particolare nel nucleo centrale urbano contro i 153,0 ha. necessari per

Tabella 2.5. Grado di utilizzo e fabbisogno di aree nel comune di Torino

		A	B	C	D	E	
		Zona centrale aulica	Nucleo centrale urbano (incl. ZCA)	Arroccamento tangenziale interna (ca.) (escl. NCU)	Resto parte piana E - (B+C)	Totale parte piana	
1	Superficie territoriale (ha)	373	987	3.000	6.113	10.100	
2	Superficie fondiaria (ha)	246,3	604,8	2.026,9	4.935,9	7.567,6	
3	Superficie coperta (ha)	Edifici residenziali	96,5	222,4	345,0	258,0	825,4
		Bassi fabbricati	17,5	35,4	97,5	71,6	204,5
		Edifici industriali	0,7	14,6	284,5	476,6	775,7
		Edifici speciali	47,5	75,7	93,1	52,2	221,0
		Totale	162,2	348,1	820,0	858,4	2.026,6
4	Abitanti residenti	All'1/3/1972	77.529	211.194	556.960	376.830	1.144.984
		Prev. da Var. 17	77.529	211.194	569.190	427.915	1.208.299
5	Superficie servizi zonali esistenti (ex. tab. Var. 17) (ha)	26,0	37,1	100,8	99,9	237,8	
6	Standard esistente (mq/ab) (5:4.1.)	3,3	1,8	1,8	2,6	2,1	
7	Superficie servizi zonali in progetto (ex. cartografia Var. 17) (ha)	9,3	28,7	223,8	267,5	520,0	
8	Superficie necessaria per raggiungere gli standard di:	9 mq/ab. in NCU	69,8	190,1	1.024,5	770,2	1.984,9
		18 mq/ab. in resto parte piana (ha)					
9	Carenze (ha) (8-5)	43,8	153,0	923,7	670,3	1.747,0	

Fonti: Pubblicazioni del Centro Studi Urbanistici - Assessorato all'Urbanistica del Comune di Torino. *Torino e i Comuni della prima cintura: analisi della situazione dei servizi pubblici.*

raggiungere lo standard di 9 mq. per abitante insediato, le aree vincolate nella cartografia della variante 17 ammontano a soli 28,7 ha. e la compromissione del territorio rende impossibile il conseguimento di migliori livelli di qualità urbana residenziale senza interventi di riqualificazione complessiva del tessuto urbanizzato. In questo caso il peso relativo delle aree coperte da edifici industriali, affidandosi ai dati pubblicati dal Centro Studi Urbanistici dell'Assessorato all'Urbanistica (Città di Torino, 1975), non può certamente essere risolutivo in termini quantitativi nel caso si riscontrino opportunità di rilocalizzazione delle aziende insediate.

Non pare in ogni caso esaustiva un'analisi del quadro di convenienze rilocalizzative delle attività produttive condotta soltanto sul lato delle aree di esodo liberabili da tale processo, senza impostare contemporaneamente il problema anche dal lato delle aree di arrivo, interne ed esterne al comune, per quanto riguarda la predisposizione e la localizzazione di aree a tale scopo attrezzabili, il mantenimento dei livelli occupazionali, la riqualificazione dell'ambiente di lavoro, la salvaguardia di un adeguato livello di efficienza del sistema produttivo.

Un primo approccio al problema della riqualificazione del tessuto urbanizzato nella zona centrale aulica trova riscontro nell'elaborazione dei 6 piani particolareggiati nel centro storico recentemente adottati dall'Amministrazione comunale. Senza entrare nel merito del pesante condizionamento che, anche dal punto di vista della politica dei servizi, consegue dall'as-

senza di un piano quadro relativo almeno alla zona centrale ai cui indirizzi potessero riferirsi le scelte interne ai 6 piani, gli obiettivi che si sono voluti simultaneamente perseguire, quelli cioè della permanenza della popolazione insediata e della dotazione adeguata di servizi di base, hanno determinato scelte progettuali in cui la superficie necessaria al raggiungimento di predeterminati standard urbanistici è in qualche modo svincolata dal puro calcolo della quantità di suolo disponibile o reperibile a tale scopo e viene riferita al concetto di "superficie utile" necessaria al soddisfacimento di particolari funzioni.<sup>1</sup>

La erogazione di servizi sociali viene quindi collegata non solo a una contabilità quantitativa di aree fondiarie, ma anche (almeno nelle dichiarazioni di principio) ai connotati qualitativi del servizio erogato e a modalità di fruizione che ne massimizzino l'effetto.

#### *L'industria*

Un connotato che indubbiamente caratterizza ancora oggi la base produttiva, la composizione sociale, l'assetto fisico del tessuto urbano del Comune di Torino è la forte presenza interna alla città di una struttura industriale manifatturiera in termini di addetti, di popolazione occupata, di aree destinate a uso industriale.

Non v'è dubbio che la permanenza delle attività produttive e degli addetti occupati nel contesto urbano costituisce un elemento di vitalità e di dinamismo del tessuto socio-economico e che, se si vogliono evitare fenomeni di selezione e di disgrega-

zione socio-economica, tale permanenza vada confermata come componente essenziale del quadro complessivo urbano.

La salvaguardia della varietà delle attività produttive come elemento di stabilizzazione sociale e di mantenimento dei livelli di occupazione deve tuttavia essere realizzata contestualmente alla riqualificazione ambientale del tessuto urbano per quanto riguarda il livello delle condizioni di vita della popolazione, il miglioramento delle condizioni di lavoro, la razionalizzazione del sistema produttivo.

Vi sono certamente giustificati e rilevanti motivi di interesse e di attenzione da parte degli imprenditori industriali verso una politica complessivamente programmata di mobilità e rilocalizzazione delle unità produttive nell'ambito comunale. Non è sottovalutabile, ad esempio, il mutamento (già avvenuto o progressivamente realizzantesi) dei fattori originari di convenienza localizzativa, spesso legati alla realizzazione di economie di contiguità, per il crearsi di fenomeni di congestione non indipendenti dal tipo di organizzazione urbana e i cui riflessi sono difficilmente governabili da parte della singola impresa che risulta anzi più esposta quando abbia minor capacità di assorbire tali conflitti (artigianato, piccola industria, attività povere).

In alcuni casi, per le imprese che, dovendosi spostare, sono caratterizzate da una rigidità localizzativa, l'accesso al mercato delle aree presenta vincoli non indifferenti sia per l'alto costo di acquisizione, sia per gli eventuali vincoli presenti sull'area di par-

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

tenza che ne possono attenuare il processo di valorizzazione. In ogni caso il ricorso al mercato delle aree, quand'anche consenta la realizzazione di profitti fondiari differenziali e pur presentandosi in determinate condizioni come unica alternativa convenientemente e concretamente praticabile per la singola impresa, non è privo di risvolti contraddittori dovuti alla saldatura con un meccanismo di formazione e appropriazione della rendita fondiaria non necessariamente convergente con le modalità di valorizzazione del capitale produttivo della singola impresa. Questa saldatura ha infatti come effetto, soprattutto quando i vincoli locazionali delle imprese limitano l'area di localizzazione ad un ambito territoriale assai ristretto (ad

esempio quello conurbato), la riproduzione dei fenomeni congestivi e di conflittualità in tempi sempre più ravvicinati e tali, in alcuni casi, da ostacolare una razionale politica di investimenti produttivi che necessitano, per la durata del periodo di ammortamento dei capitali, di un quadro, anche localizzativo, maggiormente garantito.

In una politica articolata di riqualificazione urbana, il problema della rilocalizzazione industriale (come fattore di riassetto urbano, e insieme di riequilibrio regionale) dovrebbe trovare conveniente integrazione in una politica delle aree attrezzate concordata tra Comune e Regione. In particolare, per la salvaguardia delle attività produttive urbane, la predisposizione di aree in-

terne al Comune, attuata utilizzando le possibilità offerte dalla legge n. 865 (art. 27), potrebbe concorrere simultaneamente all'avvio di un processo di ristrutturazione urbana (ad esempio nei casi di incompatibilità ambientale e nocività delle attività produttive) sollecitando la rilocalizzazione delle imprese e offrendo anche ad altre unità produttive (potenzialmente interessate per esigenze di ristrutturazione o di ampliamento) un'alternativa concreta che permetta di rompere l'integrazione con la rendita fondiaria.

Per quanto riguarda i problemi rilocalizzativi connessi alla formazione di aree attrezzate all'interno del Comune, si può ragionevolmente affermare che le condizioni generali di infrastrutturazione dell'area comunale, i fattori

Tabella 2.6. Unità produttive industriali insediate (1971) nel comune di Torino<sup>1</sup>

Comparti produttivi	Classe dimensionale												Totale		%
	11-50		51-100		101-500		501-1.000		oltre 1.000						
	U.P.	ADD.	U.P.	ADD.	U.P.	ADD.	U.P.	ADD.	U.P.	ADD.					
A	42	858	3	248	9	2.160	1	675	—	—	55	3.941	4,4	1,9	
B	118	2.847	26	1.807	23	4.655	—	—	4	10.150	171	19.459	13,8	9,2	
C	508	11.605	97	6.788	75	15.800	17	11.995	15	120.234	712	166.422	57,4	78,4	
D	229	5.292	27	1.823	39	7.291	5	3.427	3	4.544	303	22.377	24,4	10,5	
Totale	897	20.602	153	10.666	146	29.906	23	16.097	22	134.928	1.241	212.199	100,0	100,0	
%	72,3	9,7	12,3	5,0	11,8	14,1	1,9	7,6	1,8	63,6	100,0	100,0			

<sup>1</sup> U.P.: unità produttive; ADD.: addetti.

I comparti produttivi A, B, C, D, risultano dalla aggregazione di rami e classi di attività dell'ISTAT, secondo le seguenti indicazioni:

Rami e classi ISTAT	Attività prevalente	Rami e classi ISTAT	Attività prevalente
A: (3.01) (3.02)	alimentari, tabacco	D: (2.01) (2.02) (3.03) (3.04) (3.05) (3.06) (3.07) (3.08) (3.15) (3.16) (3.17) (3.20)	tessili, abbigliamento, pelli, arredamento, cellulosa, carta, poligrafiche.
B: (3.12) (3.13) (3.14) (3.19)	prodotti chimici, gomma, plastiche, laterizi		
C: (3.09) (3.10) (3.11)	metalmecchaniche, mezzi di trasporto		

connessi alla realizzazione di economie di contiguità, così come altri fattori extraeconomici, sociologici, psicologici, che possono influenzare le scelte localizzative, permangono nei diversi punti interni al territorio comunale senza comportare elementi di rottura e quindi una rilocalizzazione interna non avrebbe, dal punto di vista della teoria della localizzazione, vincoli sostanziali quando insorgessero motivazioni, interne o esterne, sufficienti a porre il problema rilocalizzativo, in particolare per le piccole e medie imprese.

Al contrario, le aree attrezzate interne al Comune (inserite in un processo complessivo di riqualificazione urbana) permetterebbero per le imprese, da una parte, il godimento dei vantaggi di un'economia di agglomerazione e, dall'altra parte, l'attenuazione di alcuni conflitti capitale-lavoro prodotti dalla congestione e non indipendenti dal tipo di organizzazione urbana (qualità della vita, costo di riproduzione della forza-lavoro, eliminazione dei casi di incompatibilità ambientale) e la possibilità di ridurre, almeno parzialmente, le influenze del tessuto sociale esterno sui livelli di conflittualità assai poco governabili, come si diceva, da parte delle singole imprese, ma con maggiori margini di contrattazione in un quadro complessivo.

Deve quindi porsi esplicitamente, da parte degli operatori nel settore industriale, il problema dell'accettazione di scelte urbanistiche che invece di favorire e premiare i valori immobiliari (e l'appropriazione di tali valori anche da parte delle singole imprese) tendano invece a difendere il salario reale degli

occupati salvaguardando al tempo stesso l'efficienza complessiva della struttura produttiva e la sua articolazione.

Le condizioni di base per l'attuazione di una politica di razionalizzazione del settore (scelta e infrastrutturazione di aree, riqualificazione in sito degli impianti produttivi) e contemporaneamente di riqualificazione urbana (ad esempio predisposizione di servizi sociali), rendono necessario un costruttivo confronto tra operatore pubblico e operatori privati. Pare opportuno segnalare che l'assunzione di un'ottica strettamente efficientistica da parte dell'operatore industriale (e del complesso degli operatori privati) che si proponga di internalizzare interamente le quote sottratte alla rendita fondiaria sotto forma di sovraprofitto industriale (vantaggi derivanti dalla localizzazione, dalla infrastrutturazione o dall'assunzione dei settori attivi di servizi) scaricando sull'operatore pubblico la quota deficitaria dell'operazione provocherebbe (anche per la scarsità di risorse finanziarie ed economiche manovrabili dall'operatore pubblico a livello locale) una situazione di stallo e di proseguimento di quell'immobilismo che non pare ormai giovare a nessuna delle parti interessate.

Per poter dare concreto e organico avvio a un processo di ristrutturazione degli impianti produttivi occorre tuttavia predisporre una consistente base conoscitiva per stabilire gli aspetti quantitativi (quante aree di rilocalizzazione sono necessarie), quelli qualitativi (intesi in termini di esigenze infrastrutturali collegate agli specifici oggetti produttivi), quelli macroterrito-

riali (quanta parte del processo di rilocalizzazione trattenere in Torino, quanta parte indirizzare all'esterno) del problema da affrontare per contrapporgli le soluzioni più opportune. La semplice elaborazione dei dati quantitativi di cui si dispone non è certamente in grado di fornire indicazioni di grandezza sul potenziale di mobilità espresso dalle imprese di Torino. Non si hanno infatti notizie per sapere quali siano le unità produttive in procinto di rilocalizzarsi né di quelle che, per improrogabili e gravi esigenze di ordine urbano o di ordine aziendale, dovranno necessariamente reperire un'altra sede. A maggior ragione non si hanno dati sulla consistenza numerica di quelle imprese (e non dovrebbero essere poche) che, pur non ricevendo alcuna sollecitazione ambientale o aziendale, potrebbero rilocalizzarsi dietro offerta di opportunità ubicazionali economicamente vantaggiose e tecnicamente ineccepibili. Queste lacune conoscitive sono tutte da colmare e occorre provvedere parallelamente all'allestimento delle aree attrezzate che hanno in programma le amministrazioni pubbliche.

In mancanza di dati rispondenti alle esigenze espresse in precedenza, quelli a disposizione consentono soltanto di indicare qual è la consistenza quantitativa di alcuni raggruppamenti omogenei di imprese e indicano, in prima approssimazione, l'ampiezza di alcuni sottoinsiemi verso cui potrebbe venir rivolta l'opera promozionale per ottenere la rilocalizzazione dei suoi componenti.

Si suggeriscono qui tre criteri di omogeneità: quello della dimensione azien-

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

dale, quello della nocività delle lavorazioni, quello della incompatibilità dell'attuale insediamento con le indicazioni di piano.

Secondo una recente indagine del Comune di Torino (Città di Torino, 1974 a) la consistenza numerica degli artigiani in città era, nel 1973, di circa 29.000 unità. Oltre i due terzi degli appartenenti a quella categoria sono localizzati nella zona del centro storico e in quella della semiperiferia e circa 15.000 di questi ultimi appartengono ai rami della produzione e dell'abbigliamento, praticano cioè un'attività sedentaria, che nella maggior parte dei casi non è ad "ubicazione necessaria".

Dal confronto tra i risultati dell'indagine da noi svolta sull'occupazione manifatturiera nel Comune di Torino (unità locali con oltre 10 addetti) e i dati del censimento ISTAT (totale addetti manifatturieri) si ricava che il numero degli addetti alle unità produttive di piccolissime dimensioni (fino a 10 addetti) è non molto dissimile da quello degli artigiani e si aggira sulle 30.000 unità.

Da questi dati si può ricavare che circa 300 ha. di terreno sarebbero sufficienti per affrontare a fondo il problema della risistemazione delle unità produttive di piccolissime dimensioni. Dal punto di vista quantitativo il problema non sarebbe dunque rilevante e non lo è di certo per quella parte della domanda che non è, per ragioni di mercato, vincolata a uno specifico quartiere della città e potrebbe quindi venir fatta convergere in apposite aree periferiche dove il reperimento di suoli crea difficoltà inferiori che in altre

parti della città.

Il D.M. del 12/7/1912 fornisce un dettagliato elenco delle imprese da considerare insalubri e per esse prevede l'ubicazione lontano dai centri abitati o, in alcuni casi, l'allestimento di particolari protezioni alle fasi produttive nocive. In base a questo elenco ministeriale 60 imprese nel Comune di Torino rientrano nel novero di quelle potenzialmente inquinanti. Circa l'universo delle imprese effettivamente inquinanti, in realtà si sa poco perché non si è in grado di fornire notizie intorno alle precauzioni che le 60 imprese di cui si è detto hanno assunto per proteggere le fasi nocive di lavorazione così come non si sa nulla intorno alle imprese che, pur appartenendo a settori diversi da quelli contemplati nell'elenco ministeriale, sono fonte di nocività. In definitiva i dati di cui si dispone si riferiscono all'universo delle imprese "presumibilmente inquinanti" e possono costituire una necessaria premessa a successivi accertamenti per delimitare la consistenza reale del fenomeno nocività.<sup>2</sup> Comunque in base al D.M. 12/7/1912 e secondo nostri calcoli sommari, i dipendenti dalle imprese "presumibilmente inquinanti" sono circa 27.000. I dati, lo ripetiamo, vanno assunti con tutte le cautele del caso anche perché comprendono tutti gli addetti a un'unità produttiva, anche se solo una fase del processo produttivo che vi viene svolto rientra nella categoria "nocivo". Di questi 27.000 dipendenti soltanto 7.000 sono quelli appartenenti a unità produttive con meno di 500 addetti. Gli altri 20.000, appartenendo a imprese di medie-

grandi dimensioni, pongono problemi di rilocalizzazione che travalicano i confini comunali. Per i primi, per i 7.000 che potrebbero rilocalizzarsi nel Comune, il reperimento di 100-150 ha. sarebbe congruente alla scala dei problemi.

Le osservazioni elementari ora svolte sostengono con qualche attendibilità l'ipotesi secondo cui la domanda di aree industriali nel Comune di Torino potrebbe mantenersi entro limiti affrontabili anche se venisse intrapresa una qualche politica di riordino settoriale che sollecitasse una domanda aggiuntiva di aree da parte di unità produttive legate da qualche vincolo di uniformità (in contrasto col PRG; di piccole dimensioni; nocive ecc.).

Peraltro, anche nell'ipotesi (in realtà poco plausibile) che i trend di rilocalizzazione delle imprese torinesi si mantenessero costanti nei prossimi anni, una parte consistente di quella domanda "neutrale" potrebbe non trovare controindicazioni tecniche e risistemarsi in Torino. Si è infatti stimato (CSRT, 1974) che tra il 1961 e il 1971 le imprese manifatturiere torinesi con oltre 50 addetti, che hanno abbandonato la loro ubicazione per trasferirsi in altra zona della città o verso i comuni della prima cintura, siano state circa 60 con un'occupazione che al 1961 era di circa 13.000 persone. Queste 60 unità non rappresentano l'intero universo delle imprese coinvolte nei fenomeni di mobilità industriale del Comune di Torino, in quanto non comprendono quelle che si sono trasferite al di fuori della prima cintura e quelle che con il trasferimento hanno mutato la loro

ragione sociale. Nonostante queste limitazioni il grado di approssimazione all'universo è comunque elevato e consente di affermare con buona attendibilità che l'incidenza degli occupati nelle unità trasferite sugli occupati manifatturieri del 1961 è stata di circa il 5% e che i quartieri più interessati da questi trasferimenti sono quelli centrali e quelli a sud del Corso Francia.

Se ora per ogni settore produttivo si mette a confronto il numero degli addetti al 1961 con il numero degli occupati decentrati nel decennio successivo, si possono calcolare degli ipotetici tassi annui medi di mobilità settoriale che, se si assume che rimarranno costanti nei prossimi 15 anni, consentono di prevedere che altre imprese, con un totale di circa 15.000 occupati, potranno cambiare ubicazione.

Nel quadro delle recenti proposte elaborate dalla Commissione tecnica di coordinamento dell'Assessorato all'Urbanistica di Torino (Città di Torino, 1974 a) il problema della ristrutturazione degli impianti produttivi veniva affrontato metodologicamente attraverso due alternative: la riqualificazione "in sito" delle unità produttive e l'individuazione di aree urbane atte a innesicare i processi rilocalizzativi.

Queste aree, con previsione di destinazione ad attività produttive secondarie, si inserivano in un più generale discorso relativo a quelle che sono state denominate "aree problema" e che in prima approssimazione sono state individuate come comprensori urbani ancora liberi o liberabili in futuro a breve, medio e lungo termine

o su cui si sono manifestate intenzioni di trasformazione e che comunque costituivano un insieme di risorse territoriali strategiche per il processo di pianificazione urbana.

Tenendo presente che la localizzazione e la delimitazione delle "aree problema" si collocano in un contesto di proposte metodologiche di prima approssimazione e a livello di dibattito e non trovano concretizzazione normativa in uno specifico strumento urbanistico né legislativo, pare tuttavia utile introdurre alcuni elementi cono-

scitivi in merito ai riflessi che possono indurre sulle attività industriali. Anche in questo caso la elaborazione dei dati quantitativi di cui si dispone non è in grado di fare da supporto a un'analisi accurata e ha bisogno di appoggiarsi a semplificazioni assai schematiche.

Le "aree problema" considerate possono essere classificate secondo quattro modalità:

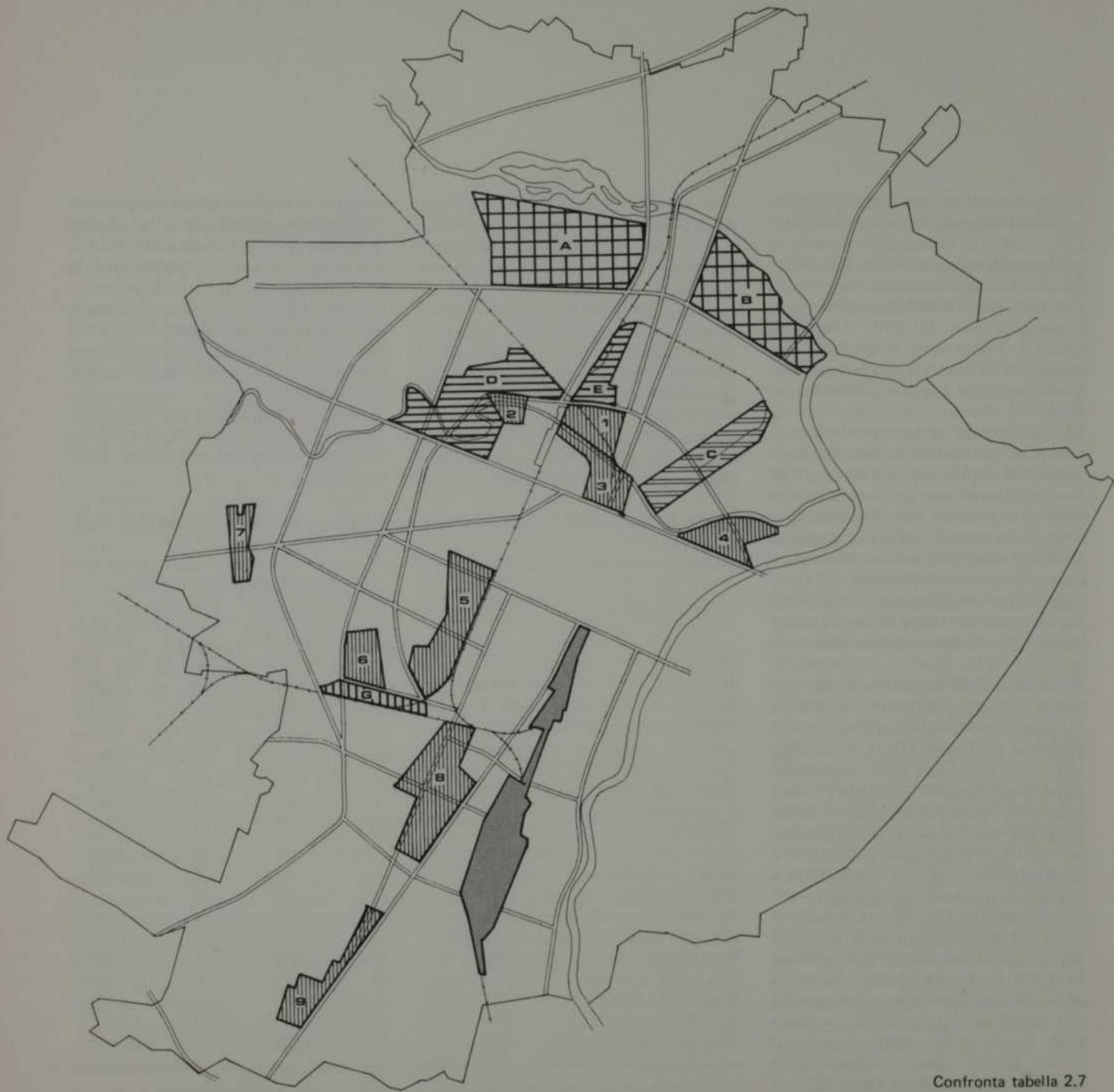
1) aree problema A e B con destinazione ad attività produttive secondarie: aree di arrivo di nuove unità produttive;

**Tabella 2.7.** Comune di Torino. Unità produttive e addetti insediati nelle "aree problema". Anno 1971

Area problema	Superficie territoriale ha.	Unità produttive e addetti insediati			
		11-50 addetti		Oltre 50 addetti	
		Unità produttive	Addetti	Unità produttive	Addetti
A	254,0	38	814	20	2.696
B	151,7	12	291	2	304
A + B	405,7	50	1.105	22	3.000
C	93,0	21	238	15	5.586
D	210,0	21	419	10	3.912
E	55,0	9	241	3	665
D + E	265,0	30	660	13	4.577
1	58,8	5	103	4	3.853
2	25,5	—	—	1	5.344
3	33,4	4	75	—	—
4	52,4	6	168	1	268
5	121,9	10	245	9	13.670
6	46,0	12	250	6	5.799
7	50,0	8	170	5	1.175
8	111,5	—	—	—	—
9	87,0	3	57	1	68
1/9	586,5	48	1.068	27	30.177

Fonte: Rilevazioni ed elaborazioni SITECO.

Figura 2.2. Comune di Torino: le aree problema  
(proposta della Commissione tecnica di coordinamento)



2) area problema C con destinazione ad attività produttive secondarie e ad altri usi: area di arrivo parziale di nuove unità produttive;

3) aree problema D ed E: aree con attività industriali insediate ma da destinarsi ad altri usi: aree di partenza di unità produttive;

4) aree problema 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 destinate al riassetto e alla riqualificazione della struttura urbana metropolitana: aree di partenza di unità produttive.

Nella tabella 2.7. sono stati quantificati per ciascuna area problema e totalizzati secondo la precedente classificazione i dati relativi alla superficie territoriale, al numero delle unità produttive insediate e dei relativi addetti disaggregati in due categorie dimensionali (11-50 addetti, oltre 50 addetti). Se, in linea di ipotesi, si assumesse di assegnare una superficie massima di 200 mq. per addetto e una minima di 100 mq. per le aree A e B e una soglia di 200 mq. per l'area C (stante la sua destinazione solo parziale ad attività produttive), l'insieme delle 3 aree sarebbe in grado di accogliere da 25.000 a 45.000 addetti e, visto che il numero di addetti già insediato è di circa 10.000, la capacità residua potrebbe essere valutata tra 15 e 35.000 nuovi addetti.

Sul versante delle aree potenzialmente considerate di partenza, il complesso degli addetti insediati è di oltre 35.000, tale quindi da conseguire una saturazione teorica massima delle aree di arrivo se la rilocalizzazione dovesse avvenire solo nell'ambito del territorio comunale. Si deve però tener conto delle unità produttive comprese nella

classe 1-10 addetti, non considerate nel calcolo, che, in quanto già insediate nelle aree di arrivo, ne riducono la capacità di nuovi incrementi e per la parte localizzata nelle aree di partenza aumentano il potenziale di domanda rilocalizzativa.<sup>3</sup>

Se si ricollega il problema della domanda di rilocalizzazione con le considerazioni svolte in precedenza sui parametri della dimensione aziendale, della nocività delle lavorazioni, della incompatibilità con le indicazioni di PRGC dei trends di rilocalizzazione verificatisi nel decennio 1961-71, che riguardano l'insieme del tessuto produttivo al di là degli ambiti territoriali circoscritti dalle "aree problema", si vede come l'approccio urbanistico volto alla pianificazione fisica del sistema urbano sollecita la crescita di una "domanda di conoscenza" specifica e puntuale per potersi tradurre in un sistema di controllo e di incentivazione dei processi di modificazione socio-

economica anche dalla sola angolazione settoriale della ristrutturazione del tessuto produttivo.

### Le attività terziarie

La variazione di destinazione d'uso degli immobili e in particolare la terziarizzazione si colloca, come ciclo di valorizzazione del capitale immobiliare legato al periodo di circolazione e di gestione dell'immobile, nel più generale processo di formazione della rendita edilizia. In questo modo la terziarizzazione costituisce un fattore rilevante nel meccanismo di specializzazione funzionale e sociale del territorio il cui peso è crescente nelle aree a più intensa urbanizzazione. Lasciato ai suoi dinamismi spontanei il processo di terziarizzazione sicuramente non è convergente alla finalità di diffusione di uguali condizioni di vita e di uguali quantità di servizi sul territorio e al suo riequilibrio.

Tabella 2.8. Grado di terziarizzazione in alcuni grandi comuni italiani

Comuni	Popolazione residente 1971	Percentuale di attivi sulla popolazione residente						Percentuale di addetti sulla popolazione residente				
		Industrie estratt. e manifatt.	Commercio	Credito	Trasporti	Pubblica amministrazione	Servizi	Industrie estratt. e manifatt.	Commercio	Credito	Trasporti	Servizi
Torino	1.184.223	19,9	5,3	1,0	2,1	1,9	5,4	20,5	6,4	1,2	2,6	1,5
Milano	1.732.000	16,8	7,4	1,7	2,6	2,0	7,7	20,4	10,0	2,4	4,1	2,7
Bologna	490.528	13,5	7,9	1,1	3,5	2,9	7,6	11,5	8,5	1,2	4,4	1,6
Genova	816.872	9,9	6,0	0,9	5,6	2,4	5,5	9,7	6,8	1,0	6,3	1,4
Firenze	457.803	11,3	7,6	1,2	3,0	3,0	7,3	11,1	9,0	1,3	4,1	1,7
Roma	2.781.993	5,8	5,6	1,3	2,8	6,8	7,2	4,8	6,3	1,3	3,4	1,7

Fonte: Elaborazione Siteco su dati ISTAT

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

Alcuni indicatori relativi alla situazione torinese (tassi di attività e addetti nel commercio, credito e assicurazione, servizi) pur nei limiti di affidabilità che non permettono di riconoscere le caratteristiche qualitative del fenomeno di terziarizzazione, non segnalano tuttavia in confronto ad altri comuni di grande dimensione una particolare connotazione terziaria di Torino.

Un altro indicatore indiretto si può desumere dal tasso di unità immobiliari adibite a uso diverso da quello

**Tabella 2.9.** Destinazione delle unità immobiliari in alcuni grandi comuni italiani

Destinazione Comuni	Per abitazione		Per altro uso	
	1971	1974	1971	1974
Torino	97,7	97,1	2,3	2,9
Milano	97,4	97,1	2,6	2,9
Genova	97,8	96,9	2,2	3,1
Bologna	98,0	98,0	2,0	2,0
Roma	96,6	96,7	3,4	3,3

Fonte: CRESME

abitativo negli edifici a carattere prevalentemente residenziale che si usa convenzionalmente chiamare indice di terziarizzazione del patrimonio abitativo.

Un esame più puntuale del problema richiederebbe una disaggregazione delle funzioni terziarie a diversi livelli (terziario di base, intermedio, di livello superiore a carattere urbano/metropolitano).

Effetti ben diversi, dal punto di vista della polarizzazione territoriale, sono quelli prodotti da una terziarizzazione di servizio locale (ad esempio unità

locale dei servizi) o quelli innescati da attività centrali di rango superiore (commerciali e direzionali).

Le prospettive di sviluppo terziario nell'area comunale implicite nelle spinte accolte nella prima stesura della variante 17<sup>a</sup> del PRGC devono dunque essere opportunamente selezionate e definite dall'operatore pubblico e indirizzate da una parte alla diffusione delle unità locali dei servizi nel tessuto urbano, dall'altra, per i livelli di centralità urbana/metropolitana, collegati alle indicazioni emergenti da un piano territoriale di coordinamento e dal confronto con gli enti operanti a livello comprensoriale e metropolitano. Occorre però uscire da una situazione di stallo in cui episodicamente si realizzano iniziative terziarie in modo casuale per l'occasionale confluenza di circostanze praticabili dai singoli operatori; con questo non si vuole affermare che non esistono vincoli localizzativi interni alla distribuzione delle funzioni terziarie sul territorio, ma che quanto meno essi devono essere resi compatibili e coerenti con le finalità concordate attraverso una politica di piano e che particolare attenzione deve essere posta a controllare gli effetti collaterali di saldatura tra attività di servizio e formazione delle rendite fondiari.

### 2.3. Le prospettive di intervento

Non si pretende certo in questa sede di affrontare le tematiche complesse che coinvolgono l'area torinese e che esprimono profonde e strutturali connessioni con il tipo e le modalità di sviluppo dell'intero quadro nazionale;

ci si limita quindi ad esplicitare alcuni aspetti nodali relativi ai punti precedentemente trattati.

In quanto sia possibile stabilire una base di convergenza sulle finalità generali di diffusione sul territorio urbano/metropolitano di analoghe e accettabili condizioni di vita e di lavoro, si tratta di farne discendere una serie di obiettivi specifici, di programmi temporalizzati di attuazione, di strumenti di intervento.

Ciò che importa sottolineare è l'esigenza di un disegno organico di riferimento anche a livello comunale torinese e la necessità di impostare come strumento programmatico di coordinamento dei vari interventi il problema generale della revisione del PRGC. Tale revisione può e deve oggi collegarsi, in termini di valenze da proporre e di istanze da recepire, ad un Piano territoriale di coordinamento e con immediata operatività ad un Piano dei trasporti. È infatti indispensabile verificare a livello del sistema dei trasporti la coerenza e la compatibilità tra le finalità generali che si intendono perseguire e la qualità e quantità della infrastrutturazione territoriale che in modo diretto o indiretto la rete dei trasporti è in grado di innescare.

Sulla base di scelte predeterminate può essere infatti controllato il diverso livello di accessibilità di parti del territorio o di specifiche funzioni ivi localizzate; in una direzione possono emergere, utilizzando i punti di raccordo fra trasporti urbani/metropolitani e regionali, convenienze di localizzazione diffusa delle funzioni centrali, in altra direzione, con forte infrastrutturazione del centro urbano

(metropolitane più o meno pesanti), può essere potenziata la specializzazione terziaria dell'area centrale. Alcuni punti problematici che sono aperti nella situazione torinese devono però essere presenti anche nella loro dimensione quantitativa:

— abitanti attuali: 1.203.000

— abitanti previsti al 1986 (previsione minima IRES): 1.251.000

— fabbisogno arretrato di abitazioni: per affollamento, n. vani 158.000; per riqualificazione, n. vani 120/150.000  
— fabbisogno di aree per servizi sociali di base ha. 1.747.

Questi non sono i soli problemi che interessano la città (si pensi alla struttura produttiva e ai livelli di occupazione) ed è certo semplicistico proporli in termini di pura quantificazione numerica, ma se si tratta di stabilire degli obiettivi, delle priorità, dei programmi, di verificare i margini di operabilità da parte dell'amministrazione locale, anche il peso quantitativo di alcuni problemi non può a lungo essere trascurato almeno in una prospettiva di piano. Si è già ricordato come nell'area metropolitana, ma in particolare nel Comune di Torino, il lungo e progressivo accumulo di squilibri e di passivi interni è tale da non rendere possibile un suo riassorbimento senza incidere profondamente sulla ristrutturazione dell'assetto territoriale. Sulle modalità con cui potrebbe essere avviato ai diversi livelli territoriali un organico processo pianificatorio che orienti coerentemente le competenze dei diversi operatori si è già accennato in precedenza; certamente un ruolo importante riveste in questo quadro la risposta

che il Comune di Torino intende dare ai nodi irrisolti che si trova a dover affrontare.

Come rispondere ad esempio ai fabbisogni di edilizia residenziale arretrati e a quelli conseguenti all'incremento anche solo naturale di popolazione? Come reperire aree adeguate per i servizi di base in situazioni di forte congestione urbana? In quale quantità tali problemi possono trovare soluzione in Torino e per che parte devono essere inseriti in un ambito territoriale più esteso? È infatti convinzione acquisita che non si possa uscire da una spirale di strozzature paralizzanti senza impostare un programma complessivo di pianificazione. La più generale politica dell'abitazione può costituire un punto di approccio anche per il problema della residenzialità nel centro storico visto in un'ottica desettorializzata che si proponga di conseguire adeguati standard residenziali e contemporaneamente l'accessibilità (come nel resto del tessuto urbano) ai diversi strati sociali; ne deriva la necessità di individuare meccanismi che ostacolino l'appropriazione della rendita fondiaria anche attraverso un processo di depolarizzazione delle funzioni terziarie superiori coerente con le finalità di diffusione della centralità nell'area metropolitana (in questo processo esiste un rilevante margine per l'intervento diretto dell'operatore pubblico che è in grado di manovrare la localizzazione delle attività direzionali e amministrative pubbliche).

A livello dell'amministrazione comunale esistono quindi notevoli opportunità per acquisire un recupero di egemonia sulle proprie competenze e

sulla capacità di direzione e di coordinamento delle emergenze locali. Ciò può avvenire soltanto quando, predisposte le linee del quadro complessivo della sua azione pianificatoria, esse trovino riscontro in politiche amministrative coordinate, nella predisposizione di una strumentazione anche urbanistica conseguente, in programmi pluriennali di attuazione che realizzino le necessarie condizioni di certezza in cui si possano collocare responsabilmente gli operatori privati. Un elemento che può contribuire a determinare tali condizioni di certezza consiste nella capacità di rispondere alla domanda sociale complessiva che in alcune sue componenti deve trovare canali appropriati di espressione (ad es. politiche di decentramento amministrativo) e che l'amministrazione comunale deve poter soddisfare attraverso progetti specifici di intervento. E anche mediante un'adeguata capacità di gestione che potranno essere integrate le scelte degli operatori economici privati e resi possibili accordi in grado di mobilitare volumi finanziari che a fronte dell'entità dei problemi richiedono l'impegno di risorse miste, private e pubbliche, comunali, regionali, statali insieme.

Non si possono certo sottovalutare le difficoltà che, soprattutto in ordine alle disponibilità finanziarie, costituiscono oggi un notevole vincolo alle possibilità operative comunali. A questo proposito, l'assunzione di una politica amministrativa, in cui possano riconoscersi le istanze delle componenti sociali e che utilizzi convergentemente la dichiarata disponibilità degli operatori privati, può costituire

## segue 2. Lo sviluppo nel Comune di Torino

l'occasione per sviluppare un atteggiamento rivendicativo inteso ad acquisire un ruolo attivo nel processo di formazione degli indirizzi programmatici dei livelli decisionali superiori, regionali e nazionali.

Zone D): Parti del territorio destinate a insediamenti industriali.

Zone E): Parti del territorio destinate a usi agricoli.

Zone F): Parti del territorio destinate ad attrezzature d'interesse generale.

### Note al capitolo 2

<sup>1</sup> La "superficie utile" viene determinata come sommatoria di superficie di suolo e superficie di solaio adeguata a soddisfare la domanda di specifiche funzioni (ad esempio parcheggi sotterranei) secondo modalità che possono lasciare adito a talune perplessità.

<sup>2</sup> E' in corso uno studio SITECO per conto dell'Unione Industriale e della Fiat che interessa Torino e 10 comuni limitrofi tendente a rilevare puntualmente l'inquinamento industriale delle acque. D'altro canto la legislazione esistente (legge 615) e in preparazione (legge Merli) per l'inquinamento idrico tende a considerare le industrie non per categorie ma in base alle caratteristiche inquinanti.

<sup>3</sup> Inoltre va verificata la coerenza di questa rilocalizzazione con un modello territoriale metropolitano tuttora inesistente.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765, l'art. 2 del D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968 introduce il concetto di "Zone omogenee", in funzione delle caratteristiche delle parti del territorio prima della formazione del piano, e delle destinazioni d'uso indicate dal piano stesso. Le zone territoriali omogenee sono le seguenti (per la loro esatta definizione si rimanda al testo integrale del D.M.):

Zone A): Agglomerati urbani che rivestono carattere storico.

Zone B): Parti del territorio, diverse dalle zone A), prevalentemente edificate.

Zone C): Parti del territorio prevalentemente non edificate e destinate alla espansione residenziale.

## Parte seconda

### I problemi settoriali

## Capitolo 3

### Le residenze

#### 3.1. La gravità della situazione abitativa

La situazione rilevata in occasione dell'ultimo censimento (24 ottobre 1971) e le analisi campionarie effettuate sullo stock edilizio residenziale nel 1971 e nel 1974<sup>1</sup> costituiscono una base per analizzare alcune caratteristiche strutturali e di utenza del parco abitativo torinese e dell'area metropolitana con particolare riguardo al problema del fabbisogno arretrato di abitazioni.

Nel Comune di Torino l'indice di affollamento calcolato sul totale dello stock occupato è pari a 0,95 persone per stanza. Le variazioni di tale indice nei vari raggruppamenti statistici vanno da un minimo di 0,6 per la zona collinare centrale, ad un massimo di 1,1 nella fascia a nord della zona centrale aulica in cui assume un valore pari a 0,8.

Considerando il parco residenziale in termini esclusivamente quantitativi (senza cioè entrare nel merito dello standard qualitativo delle abitazioni esistenti) e osservando i valori medi che l'indice di affollamento esprime, non parrebbero emergere situazioni di particolare tensione (anche se studi effettuati<sup>2</sup> per la zona centrale aulica (ZCA) hanno messo in evidenza alcune situazioni fortemente anomale con affollamenti compresi tra 1,5 e 1,8 in varie sezioni di censimento).<sup>3</sup>

La superficie media residenziale per abitante risulta pari a 21,9 mq. (tale dato è da considerarsi con cautela in quanto rilevato per la prima volta nel censimento del 1971 e senza possibilità di confronto con serie storiche).

I dati relativi alle fasce di utenza che occupano i vari strati dello stock residenziale disaggregato per dimensione degli alloggi evidenziano tuttavia alcune strozzature relative alla distribuzione della popolazione entro lo stock medesimo. Si nota ad esempio che l'indice di affollamento medio nel complesso delle abitazioni di 1 stanza è pari a 1,84 e nelle abitazioni di 2 stanze è di 1,24.

Nella ZCA (ma probabilmente tale indicazione è estrapolabile all'intero Comune) le abitazioni in peggiori condizioni dal punto di vista della presenza dei servizi elementari sono quelle di 1 e 2 vani. Considerandole nel complesso, su 9.475 abitazioni ben il 66% (6.242) risultano prive di WC interno, bagno e riscaldamento. Poiché a livello comunale è in tale fascia dimensionale che si riscontrano i più pesanti indici di sovraffollamento, la simultaneità dei fenomeni di degrado individua chiaramente la matrice nei meccanismi

di esclusione sociali ed economici.

Le abitazioni non occupate erano, secondo la rilevazione censuale del 1971, oltre 27.000 per un totale di circa 83.000 stanze e rappresentavano una quota pari al 6,4% del parco residenziale complessivo. Il tasso di inoccupazione più elevato si riscontra nelle classi d'età estreme: l'8,7% nelle abitazioni costruite dopo il 1960 e il 7,5% in quelle costruite prima del 1919.

Dal confronto delle indagini campionarie effettuate nel 1971 e nel 1974 risulta che il tasso di inoccupazione lordo è fortemente diminuito in questo periodo (di oltre il 50%), prevalentemente per l'assorbimento da parte del mercato delle nuove abitazioni. Infatti, il tasso di inoccupazione del nucleo centrale è rimasto quasi stabile, mentre è molto diminuito nelle altre zone, cosicché il nucleo centrale presenta al 1974 un tasso di inoccupazione assai maggiore di tutto il resto

**Tabella 3.1.** Abitazioni non occupate a Torino, per tipologia di offerta. Anno 1974. Distribuzione percentuale

Tipologia di offerta	Totale comune di Torino	In edifici a proprietario unico <sup>1</sup>	In edifici del nucleo centrale urbano <sup>2</sup>
In affitto	22	20	27
In proprietà	14	2	8
Non offerte	64	78	65
Totale non occupate	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati CRESME

<sup>1</sup> Le non occupate appartenenti a questa categoria sono pari al 71% del totale comunale delle non occupate.

<sup>2</sup> Le non occupate appartenenti a questa categoria sono pari al 60% del totale comunale delle non occupate.

**Tabella 3.2.** Titolo di godimento delle abitazioni occupate per stato di conservazione. Anno 1974. Distribuzione percentuale

Titolo di godimento	Nuovo	Ottimo	Buono	Mediocre	Cattivo	Pessimo	Totale
Affitto	31	69	69	79	95	85	74
Proprietà	69	31	31	21	5	15	26
Totale	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati CRESME

della città (le abitazioni non occupate nel nucleo centrale costituiscono circa il 60% dello stock non occupato della intera città).<sup>4</sup>

Conseguentemente nel 1974 il tasso di inoccupazione maggiore si riscontra nelle abitazioni più vecchie (circa il 70% delle abitazioni non occupate sono come epoca di costruzione anteriori al 1946) e in quelle in peggiore stato di conservazione (oltre il 40% delle abitazioni non occupate sono classificate in cattivo o pessimo stato). Contemporaneamente, nel periodo 1971-74, si è verificata nello stock non occupato una inversione di tendenza relativamente alla quota offerta sul mercato (tasso di inoccupazione netto) e a quella non offerta. Mentre nel 1971 l'85% delle abitazioni non occupate risultano offerte sul mercato, nel 1974 solo 1/3 circa degli alloggi liberi risultano effettivamente offerti e per 2/3 non sono invece disponibili.

Da un'analisi più dettagliata relativa alla quota non offerta dello stock inoccupato al 1974 appare che:

a) l'87% delle abitazioni è localizzato in edifici appartenenti a un unico

proprietario;

b) l'89% ha un periodo di costruzione anteriore al 1946;

c) il 61% è classificato in cattivo o pessimo stato di conservazione;

d) il 61% si trova nel nucleo centrale della città;

e) il valore assoluto delle abitazioni inoccupate non offerte risulta aumentato del 75% tra il 1971 e il 1974.

La quota di abitazioni non occupate che risultano effettivamente offerte sul mercato risulta al 1974:

a) diminuita in valore assoluto di oltre l'80% rispetto al 1971;

b) localizzata per oltre il 50% in edifici a proprietà condominiale;

c) offerta prevalentemente in affitto: 60% (negli edifici in mediocre, cattivo e pessimo stato di conservazione l'offerta è quasi totalmente in affitto, nel nucleo centrale l'offerta in affitto è del 77% contro quelle in vendita del 33%); nel 1971 solo il 34% delle abitazioni libere era offerta in affitto.

Una prevalenza di offerta in vendita si ha soltanto per le abitazioni non occupate costruite nel periodo 1946-55 o (ma in misura minore) nel periodo 1956-65; in generale la tipolo-

gia edilizia delle abitazioni offerte in vendita è medio-economica o medio-signorile.

Le modalità che caratterizzano nel recentissimo periodo lo stock non occupato evidenziano quindi una forte propensione a ritirare dal mercato le abitazioni libere, soprattutto nell'area centrale della città, da parte della grande proprietà (proprietà di almeno un intero edificio) per motivazioni in parte riferibili alla recente normativa di controllo dei fitti, ma sostanzialmente legate all'attesa di realizzare valori di vendita posizionale attraverso operazioni di riconversione d'uso degli immobili. Per contro, risulta assai limitato il mercato delle abitazioni libere effettivamente offerte, provocando frizioni patologiche sui meccanismi di funzionamento del mercato dell'abitazione.

A quest'ultimo proposito il rapporto percentuale tra alloggi (unità immobiliari) adibiti ad uso diverso da quello abitativo e il complesso delle abitazioni esistenti negli edifici a carattere prevalentemente residenziale può essere utilizzato come un indicatore di terziarizzazione del patrimonio abitativo.

Dal confronto tra le indagini del 1971 e del 1974 tale indice passa, per il complesso della città, dal 2,2% al 2,8% con un incremento in valore assoluto del 30% (da 10.000 a 13.000 unità immobiliari adibite ad uso diverso da quello abitativo). Questo indice di terziarizzazione presenta i valori più elevati:

- nel nucleo centrale urbano (7,9%);
- negli edifici di unico proprietario (4,5%);

### segue 3. Le residenze

— negli alloggi ristrutturati (9,7%) o costruiti prima del 1915 (4,4%);

— negli edifici di tipo edilizio "signori-le-lusso" (8,1%).

Le condizioni che giocano a favore della terziarizzazione del patrimonio residenziale sono quindi, oltre ai valori di centralità, quelle connesse alla forma proprietaria dell'immobile (proprietario unico) e agli interventi di ristrutturazione (come appare anche dalle prospettive di attesa implicite nell'elevato tasso di inoccupazione non offerto).

L'area dello stock residenziale occupata in proprietà rappresenta ovviamente la quota più viscosa del parco alloggi per quanto riguarda la mobilità residenziale e quindi la possibilità di redistribuzione dell'utenza entro tale stock. È al suo interno che normalmente si localizzano le fasce più cospi-

cue di sottoutilizzo come evidenziano anche gli indicatori medi estraibili dai dati di censimento. La percentuale di godimento in proprietà è decisamente maggiore nelle abitazioni costruite dopo il 1946 rispetto allo stock precedente il che è spiegabile con le caratteristiche dell'offerta (propensione alla vendita, incentivazione della forma condominiale nel dopoguerra) e relazionabile con le caratteristiche dell'utenza (il godimento in proprietà è positivamente correlato al reddito del capofamiglia).

Il tasso di godimento in affitto aumenta progressivamente con il peggiorare delle condizioni di conservazione dell'abitazione; il complesso degli alloggi in cattiva o pessima condizione risulta occupato in affitto al 90% nel Comune di Torino.

Il problema del risanamento dello

stock degradato dovrebbe quindi essere affrontato ponendo particolare attenzione a tale modalità di utenza. Infatti, da una parte i meccanismi di riqualificazione "spontanea", comportando una sostituzione degli attuali residenti, rischiano di provocare momenti di conflitto dovuti alla carenza di uno stock sostitutivo di abitazioni a basso fitto nel Comune di Torino, d'altra parte una regolamentazione pubblica del risanamento dovrebbe puntare soprattutto sul controllo dei canoni di locazione degli immobili risanati.

Se si procede ad un confronto tra la struttura quantitativa del parco alloggi per dimensione dell'abitazione e la struttura della popolazione per dimensione della famiglia al 24 ottobre 1971 (dati ISTAT),<sup>5</sup> si ottengono le prime indicazioni sulla consistenza del fabbi-

**Tabella 3.3** Abitazioni e stanze occupate per titolo di godimento nel comune di Torino. Famiglie e componenti occupanti. Anno 1971

Titolo di godimento	Totale		In proprietà		In affitto		Ad altro titolo	
	Valore assoluto	Valore %						
<b>Abitazioni e famiglie</b>								
Numero di abitazioni	398.175	100,0	101.208	25,4	287.448	72,2	9.519	2,4
numero	1.199.206	100,0	357.835	29,9	813.425	67,8	27.946	2,3
Stanze								
superf. totale (mq.)	25.003.005	100,0	7.821.190	31,3	16.608.617	66,4	573.198	2,3
Numero medio di stanze per abitazioni	3,0	—	3,5	—	2,8	—	2,9	—
Numero di famiglie occupanti	406.769	100,0	103.361	25,4	293.681	72,2	9.727	2,4
Numero di persone occupanti	1.143.908	100,0	289.836	25,3	828.730	72,5	25.342	2,2
Numero medio di persone per famiglia	2,8	—	2,8	—	2,8	—	2,6	—
Superficie media (mq.) per ogni occupante	21,9	—	27,0	—	20,0	—	22,6	—
Indice di affollamento <sup>1</sup>	0,95	—	0,81	—	1,02	—	0,91	—

Fonte: Elaborazione SITECO su dati ISTAT.

<sup>1</sup> Indice di affollamento: rapporto tra occupanti e stanze.

**Tabella 3.4.** Comune di Torino, confronto tra le strutture delle famiglie e delle abitazioni. Anno 1971

Abitazioni occupate per n. di stanze	Distribuzione famiglie per n. di componenti						Totale
	1	2	3	4	5	6 e più	
1	15,441						15,441
2	47,309	84,304					131,613
3		26,899	109,872	8,610			145,381
4				64,968	3,548		68,516
5					22,794	965	23,759
6 e più						13,465	13,465*
<b>Totale</b>	<b>73,711</b>	<b>111,203</b>	<b>109,872</b>	<b>73,578</b>	<b>26,342</b>	<b>14,430**</b>	
<b>Deficit</b>	<b>10,961</b>						

\* Per un totale di 91,537 stanze

\*\* Per un totale di 97,144 componenti.

sogno arretrato (tabella 3.4.).

Questo approccio al problema del fabbisogno abitativo che parte dal presupposto di ottimizzare le risorse (quantitative) esistenti (o di investimento) al fine di fornire alloggi (di prefissato standard dimensionale) a una popolazione data, si fonda ovviamente sulle seguenti ipotesi o semplificazioni:

a) disponibilità "sociale"<sup>6</sup> dello stock residenziale esistente e controllo "sociale" della produzione di nuove risorse (il che implica la redistribuzione delle risorse esistenti e il calcolo delle nuove risorse in funzione di una loro accessibilità nell'ottica del "servizio sociale");

b) non si considerano gli aspetti qualitativi interni dello stock residenziale (livelli di degrado fisico, funzionale): fabbisogno di riqualificazione edilizia;

c) non si considerano gli aspetti qualitativi esterni all'abitazione nei rapporti tra l'abitare e la qualità dell'ambien-

te urbano (in termini, ad esempio, di dotazione dei servizi sociali dell'intorno urbanizzato): fabbisogno di riqualificazione urbana come risposta alla domanda di "residenza urbanizzata";

d) si presuppone l'indifferenza (o l'assenza di vincoli dati) nella localizzazione spaziale dei nuclei familiari nei diversi punti del territorio urbanizzato (ad esempio: rapporti casa-lavoro, casa-scuola, casa-servizi di particolare livello);

e) non si considera la possibilità di rispondere a particolari esigenze di alcune fasce di utenza con un'offerta di diversa qualità rispetto a quella tradizionalmente disponibile sul mercato (ad esempio: gli anziani, i lavoratori soli, gli studenti ecc. per cui il problema si può porre in termini diversi da quelli del rapporto stanza-abitante nello stock residenziale esistente);

f) è trascurato il problema della mobilità dell'utenza entro il parco alloggi:

fabbisogno da rilocalizzazione.

È tuttavia indubbio che l'assunzione dell'ipotesi di base che è quella della disponibilità "sociale" del patrimonio residenziale coinvolga nel suo porsi tutti gli altri aspetti, sia per il taglio in cui essi si presenterebbero al di fuori dell'attuale logica di mercato, sia per la potenzialità risolutiva implicita in un quadro che fornisse siffatte possibilità di controllo dello stock edilizio.

### 3.2. Il fabbisogno quantitativo attribuibile alle situazioni di sovraffollamento

Nel concreto, il meccanismo con cui il patrimonio edilizio si è formato e l'uso dello stock residenziale, determinato dalle logiche di gestione in situazione di mercato, non tendono sicuramente a ottimizzare le risorse esistenti o investibili nel settore. Al contrario comportano la formazione di aree privilegiate (agli strati di più elevato livello socio-economico è associato un consumo crescente di spazio residenziale e quindi un sottoutilizzo "sociale" del patrimonio edilizio) e la simultanea formazione di aree penalizzate (in funzione del decrescente livello socio-economico operano meccanismi di compressione delle esigenze abitative con conseguenze di sovraffollamento del patrimonio edilizio, di degrado o di ghettizzazione, quando tali meccanismi innescano processi cumulativi in particolari aree territoriali).

La quantificazione del fabbisogno necessario a ripianare le aree di sovraffollamento (in base ad uno standard prefissato di 1 abitante per vano), comporterebbe nel Comune di Torino

### segue 3. Le residenze

un deficit aggregato di circa 200.000 stanze.<sup>7</sup>

L'operabilità di una ipotesi che si proponga di risolvere il problema delle aree sovraffollate assumendo come obiettivo quello di adeguarle allo standard di 1 abitante-vano, sarebbe forse attualmente poco credibile. Considerando infatti poco realistica la possibilità di comprimere significativamente il consumo di spazio dei nuclei familiari che occupano abitazioni con un basso rapporto abitanti-stanza, l'assunzione dello standard di 1 abitante-vano comporterebbe la disponibilità di 200.000 stanze aggiuntive e l'utilizzo controllato delle 300.000 stanze esistenti da cui avrebbe origine tale richiesta e ciò solo per soddisfare un deficit arretrato.

Al problema del sovraffollamento si tende comunemente ad associare (in modo implicito o esplicito) il concetto di fabbisogno, e conseguentemente a ipotizzare meccanismi di soddisfacimento (privilegiando ora i termini quantitativi-economici, ora quelli qualitativi-politici della questione).

Pare necessario quindi disporre di un supporto conoscitivo sul consumo di spazio abitativo, da parte dei nuclei consumatori, meno aggregato (anche al solo livello statistico) di quello basato esclusivamente su indicatori globali (indici di affollamento), all'interno dei quali si appiattiscono diverse situazioni ed esigenze.

Un'analisi più articolata può costituire inoltre un elemento di chiarezza per esprimere e confrontare ipotesi di intervento, da parte dei diversi operatori e delle forze sociali, di cui siano espliciti finalità, obiettivi, programmi,

procedure, operatori, sistemi attuativi in un processo di verificata e controllata coerenza.

#### *Le modalità di analisi dello stock sovraffollato*

Lo stock residenziale occupato esistente è stato disaggregato per fasce di affollamento calcolate sulla base di rapporti standard tra nuclei occupanti le abitazioni (per numero di persone) e abitazioni occupate (per numero di stanze). Sono stati considerati tre di-

versi standard e conseguentemente si sono ottenute tre fasce di affollamento costituite dalle aree in condizione substandard.<sup>8</sup>

Il primo standard è ricavato dalle indicazioni della Circolare Ministero LL.PP. n. 425 del 20.1.1967 sugli standard edilizi (da utilizzarsi, secondo la fonte, per il rilevamento del fabbisogno esistente) ed è stato ridotto nei valori dimensionali più restrittivi consentiti.

Gli altri due standard (senza voler configurare alcun a priori teorico)

**Tabella 3.5.** Comune di Torino. Abitazioni e stanze occupate in proprietà per epoca di costruzione, Anno 1971

	Abitazioni	Stanze per abitazione	Stanze	Distribuzione per epoca di costruzione	
				Abitazioni	Stanze
Ante 1919					
– valore assoluto	10.871	3,7	40.216		
– % totale d'epoca	15,7		20,0	10,7	11,2
1919-1945					
– valore assoluto	12.698	3,5	45.040		
– % totale d'epoca	15,7		19,1	12,6	12,6
1946-1960					
– valore assoluto	36.187	3,4	123.465		
– % totale d'epoca	26,8		30,1	35,8	34,5
Post 1960					
– valore assoluto	39.723	3,6	143.693		
– % totale d'epoca	37,4		42,0	39,2	40,2
Epoca ignota					
– valore assoluto	1.729	3,1	5.421		
– % totale d'epoca	24,9		27,4	1,7	1,5
Totale					
valore assoluto	101.208	3,5	357.835	100,0	100,0

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT.

tendono ad evidenziare le fasce di più pesante e drammatico affollamento per poter delineare un quadro di priorità, di graduazione dei fabbisogni e di modalità di risposta (operatore pubblico o privato, sovvenzionamento o convenzionamento).<sup>9</sup>

Nelle stanze è compresa, secondo la definizione ISTAT, anche la cucina quando abbia le caratteristiche di vano abitabile.

I rapporti standard applicati sono i seguenti:

#### Standard A

n. persone 1 2 3 4 5 6 7 8 e più  
n. stanze 1 2 3 3 4 4 5 6

#### Standard B

n. persone 1 2 3 4 5 6 7 8 e più  
n. stanze 1 2 2 3 3 4 4 5

#### Standard C

n. persone 1 2 3 4 5 6 7 8 e più  
n. stanze 1 1 2 2 3 3 4 4

Per ciascuna fascia vengono forniti i seguenti dati (in migliaia di unità):

a) numero di persone interessate (in condizioni substandard);

b) numero di stanze interessate;

c) indice di affollamento complessivo attuale (a/b);

d) numero di stanze necessarie per l'adeguamento allo standard prefissato;

e) indice di affollamento conseguente l'adeguamento (a/d);

f) per quanto riguarda l'adeguamento delle fasce agli standard prefissati vengono quantificate le seguenti alternative.

#### Per il Comune di Torino e per l'area metropolitana:

f.1) numero di stanze di necessaria predisposizione, ipotizzando non recuperabile lo stock sovraffollato e quindi l'uscita delle persone attualmente occupanti; numero di stanze liberabili al trasferimento di cui sopra;

#### Per il Comune di Torino:

f.2) viene ipotizzato un riciclaggio dello stock sovraffollato con recupero delle abitazioni dimensionalmente adeguate all'attuale composizione dei nuclei occupanti (le abitazioni lasciate libere da nuclei che passano in condizioni più favorevoli vengono utilizzate da nuclei con minor numero di componenti). Vengono liberate le stanze di abitazioni che non possono rispondere alle esigenze dei nuclei esistenti (abitazioni di 1 e 2 stanze).

I dati riguardano:

— numero di stanze da predisporre;  
— numero di stanze di recupero controllato;

— numero di stanze liberabili;

f.3) a partire dalla precedente ipotesi viene supposto un ulteriore recupero

**Tabella 3.6.** Comune di Torino. Abitazioni e stanze occupate in affitto (o altro titolo) per epoca di costruzione. Anno 1971

	Abitazioni	Stanze per abitazione	Stanze	Distribuzione per epoca di costruzione	
				Abitazioni	Stanze
Ante 1919					
— valore assoluto	58.379	2,8	160.656	19,6	19,1
— % totale d'epoca	84,3		80,0		
1919-1945					
— valore assoluto	68.029	2,8	190.899	22,9	22,7
— % totale d'epoca	84,3		80,9		
1946-1960					
— valore assoluto	98.830	2,8	277.381	33,3	33,0
— % totale d'epoca	73,2		69,9		
Post 1960					
— valore assoluto	66.524	3,0	198.068	22,4	23,5
— % totale d'epoca	62,6		58,0		
Epoca ignota					
— valore assoluto	5.205	2,8	14.367	1,8	1,7
— % totale d'epoca	75,1		72,6		
Totale					
valore assoluto	296.967	2,8	841.371	100,0	100,0

Fonte: elaborazione SITECO su dati ISTAT

### segue 3. Le residenze

dello stock attualmente occupato in condizioni di sovraffollamento per la parte considerata liberabile nella ipotesi 2. Alla base di questo incremento dello stock riciclabile (costituito tutto di abitazioni di 1 e 2 stanze) stanno alcune considerazioni relative a:

- possibilità di ristrutturazione del parco alloggi con eventuali riaccorpamenti delle unità residenziali (gli alloggi di piccolo taglio sono prevalenti nello stock più vecchio, dove operazioni di questo tipo sono più facilmente prevedibili, sia per le caratteristiche tipologiche — case a ballatoio — sia per l'esigenza di interventi di ristrutturazione complessiva — aree degradate —);
- l'elevata dimensione dei nuclei occupanti abitazioni in situazione di sovraffollamento lascia presupporre l'esistenza di coabitazioni e convivenze forzose che potrebbero riversarsi nelle abitazioni di piccolo taglio (ad esempio giovani coppie).

In termini quantitativi viene previsto il recupero del 50% delle stanze considerate liberabili nella ipotesi 2. I dati riguardano:

- numero di stanze da predisporre;
- numero di stanze di recupero controllato;
- numero di stanze liberabili.

Per l'area metropolitana (1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> cintura):

f.4) viene ipotizzato un recupero controllato dello stock attualmente occupato al 50% della sua consistenza. I dati riguardano:

- numero di stanze da predisporre;
- numero di stanze di recupero controllato;
- numero di stanze liberabili.

**Tabella 3.7.** Le fasce di sovraffollamento del patrimonio edilizio abitativo nel Comune di Torino, Anno 1971

Fasce di sovraffollamento	I fascia	II fascia	III fascia
	Standard A	Standard B	Standard C
	1 2 3 4 5 6 7 8e+	1 2 3 4 5 6 7 8e+	1 2 3 4 5 6 7 8e+
	1 2 3 3 4 4 5 6	1 2 2 3 3 4 4 5	1 1 2 2 3 3 4 4
a. n° di persone complessivo in condizioni substandard	336.000	177.000	74.000
b. n° di stanze occupate	178.000	77.000	26.000
c. indice di affollamento medio attuale (a/b)	1,9	2,3	2,9
d. n° di stanze necessario per l'adeguamento			
— allo standard A	278.000	130.000	56.000
— allo standard B	—	121.000	45.000
e. indice di affollamento medio conseguente l'adeguamento			
— allo standard A (a/d)	1,2	1,4	1,3
— allo standard B (a/d)	—	1,5	1,6
f. ipotesi di adeguamento allo standard	A	B	B
f.1) senza recupero			
n° di stanze da predisporre	278.000	121.000	45.000
n° di stanze liberabili	178.000	77.000	26.000
f.2) con recupero controllato: ipotesi bassa			
n° di stanze da predisporre	216.000	91.000	35.000
n° di stanze di recupero controllato	62.000	30.000	10.000
n° di stanze liberabili	116.000	47.000	16.000
f.3) con recupero controllato: ipotesi alta			
n° di stanze da predisporre	158.000	67.000	27.000
n° di stanze di recupero controllato	120.000	54.000	18.000
n° di stanze liberabili	58.000	23.000	8.000

Fonte: Elaborazione SITECO su dati provvisori ISTAT.

**Tabella 3.8.** Le fasce di sovraffollamento del patrimonio edilizio abitativo nell'area metropolitana (escluso il Comune di Torino). Anno 1971

Fasce di sovraffollamento	Standard A	I fascia								
		n° persone	1	2	3	4	5	6	7	8e+
	n° stanze	1	2	3	4	4	5	6		
	Area metropolitana (52 Comuni)	1ª cintura	2ª cintura							
a. n° di persone complessivo in condizione substandard	200.000	155.000	45.000							
b. n° di stanze occupate	100.000	75.000	25.000							
c. indice di affollamento medio attuale (a/b)	2,0	2,1	1,8							
d. n° di stanze necessarie per l'adeguamento allo standard A	160.000	124.000	36.000							
f. ipotesi di adeguamento allo standard A										
f.1) senza recupero										
n° di stanze da predisporre	160.000	124.000	36.000							
n° di stanze liberabili	100.000	75.000	25.000							
f.4) con recupero controllato										
n° di stanze da predisporre	110.000	86.000	24.000							
n° di stanze di recupero controllato	50.000	38.000	12.000							
n° di stanze liberabili	50.000	37.000	13.000							

Fonte: Elaborazione SITECO su dati provvisori ISTAT.

Non si è ritenuto di fondamentale interesse in questa fase analizzare, entro gli stock di adeguamento delle fasce considerate, la tipologia dimensionale degli alloggi necessari all'adeguamento stesso, considerando che il dato complessivo delle stanze fosse sufficientemente significativo riguardo all'ordine dei problemi sopra enunciati e che le motivazioni e le finalità per

ulteriori approfondimenti debbano trovare spazio in un processo intenzionato a confrontarsi con i problemi reali (non solo in un'ottica di settore). In questo processo emergerà la necessità-esigenza di analisi "sul campo" e anche il discorso tipologico dell'abitazione dovrà necessariamente essere oggetto di verifiche e di un attento esame critico.

### 3.3. Le abitazioni inadeguate per condizioni fisiche, tecnologiche e igienico-sanitarie

Il problema dell'obsolescenza e del degrado dello stock edilizio e di quello residenziale in particolare investe, a livello teorico, un complesso di fattori qualitativi, come sopra si accennava, connessi ad ambiti di diverso ordine (nazionali, regionali, comunali, interni al settore edilizio, relativi al ruolo che il settore edilizio gioca nella struttura economica ecc.) di difficile operabilità a livello locale soprattutto in tempi medio-brevi.

Dall'altra parte, la possibilità di quantificare anche in modo approssimato le attuali carenze non può che appoggiarsi ad indicatori legati a grandezze fisicamente misurabili o a valutazioni qualitative dedotte sostanzialmente dallo stato fisico delle abitazioni.

Le indicazioni ottenibili non riguardano quindi il problema della qualità dell'abitare urbano, ma solo un suo aspetto particolare e settoriale riferito all'adeguatezza fisico-tecnologica interna delle abitazioni.

Gli indicatori utilizzabili che possono essere correlati sono:

- età delle abitazioni;
- presenza nelle abitazioni dei servizi tecnologici (WC, bagno o doccia, impianto fisso di riscaldamento);
- indagini specifiche sullo stato degli edifici e delle abitazioni.

#### Comune di Torino:

a) Età delle abitazioni (censimento 1971):

a.1) stanze costruite prima del 1919 (di cui occupate 201.000): 216.000

### segue 3. Le residenze

- a.2) stanze costruite nel periodo 1919-45: 250.000
- a.3) stanze costruite prima del 1946 (di cui occupate 437.000): 466.000
- b) Servizi installati nelle abitazioni (censimento 1971)
- b.1) abitazioni prive di gabinetto interno ab. 54.000 x st/ab. 2,5 (ampiezza media stimata) = stanze 135.000
- b.2) abitazioni sfornite di bagno o doccia ab. 88.000 x st/ab. 2,5 = stanze 220.000
- b.3) abitazioni sfornite di impianto di riscaldamento fisso ab. 85.000 x st/ab. 2,5 = stanze 213.000
- c) Indagini specifiche sullo stato degli edifici
- c.1) indagine campionaria CRESME (1974): le abitazioni classificate per stato di conservazione in condizione cattiva e pessima risultano pari al 12,5% dello stock complessivo per un totale di 56.000 abitazioni; ab. 56.000 x st/ab. 2,5 = stanze 140.000
- c.2) indagine sulla trasformabilità del territorio condotta dall'Ufficio Tecnico LL.PP. del Comune di Torino nel 1974 attraverso il rilievo dello stato delle consistenze edilizie secondo quattro classi sintetiche fondamentali:
- a) edifici di recente costruzione o restaurati, rispondenti a criteri ottimali;
- b) edifici buoni, sotto il profilo statico-formale con carenze distributive, igienico-edilizie e di manutenzione, che possono essere riqualificati con modesti interventi;
- c) edifici sufficienti sotto il profilo statico, che richiedono rilevanti interventi per la loro riqualificazione e ristrutturazione;
- d) edifici insufficienti sotto il profilo

**Tabella 3.9.** Le fasce di sovraffollamento del patrimonio edilizio abitativo nell'area metropolitana (escluso il Comune di Torino). Anno 1971

Fasce di sovraffollamento	Standard B	II fascia								
		n° persone	1	2	3	4	5	6	7	8e+
		n° stanze	1	2	2	3	3	4	4	5
	Area metropolitana (52 Comuni)		1ª cintura				2ª cintura			
a. n° di persone complessivo in condizioni substandard	103.000		80.000				23.000			
b. n° di stanze occupate	43.000		33.000				10.000			
c. indice di affollamento medio attuale (a/b)	2,4		2,4				2,3			
d. n° di stanze necessarie per l'adeguamento										
– allo standard A	73.000		57.000				16.000			
– allo standard B	68.000		53.000				15.000			
f. ipotesi di adeguamento allo standard B										
f.1) senza recupero										
n° di stanze da predisporre	68.000		53.000				15.000			
n° di stanze liberabili	43.000		33.000				10.000			
f.4) con recupero controllato										
n° di stanze da predisporre	46.000		36.000				10.000			
n° di stanze di recupero controllato	22.000		17.000				5.000			
n° di stanze liberabili	21.000		16.000				5.000			

Fonte: Elaborazione SITECO su dati provvisori ISTAT

statico e carenti sotto il profilo distributivo, formale, igienico-edilizio.

(I risultati non sono attualmente a disposizione).

d) Rilevamento regionale sulle abitazioni: il numero di stanze di abitazioni antigieniche al 31.12.1972 era indicato (a quanto risulta) dal Comune di Torino in 150.000.

Dal confronto simultaneo di questi indicatori, in particolare b.1) e c.1), pur non potendosi derivare in modo matematicamente sequenziale una quantificazione numerica (anche per la mancanza di uno standard esplicitato di riferimento), si può ritenere che le stanze che richiedono rilevanti interventi di riqualificazione e ristrutturazione prioritaria possano essere

**Tabella 3.10.** Le fasce di sovraffollamento del patrimonio edilizio abitativo nell'area metropolitana (escluso il Comune di Torino). Anno 1971

Fasce di sovraffollamento	Standard C	III fascia							
		n° persone	1 2 3 4 5 6 7 8e+						
	Area metropolitana (52 Comuni)	n° stanze	1	2	3	4	5	6	7
		1ª cintura	2ª cintura						
a. n° di persone complessivo in condizioni substandard	43.000	34.000	9.000						
b. n° di stanze occupate	13.000	10.000	3.000						
c. indice di affollamento medio attuale (a/b)	3,3	3,4	3,0						
d. n° di stanze necessario per l'adeguamento									
– allo standard A	30.000	24.000	6.000						
– allo standard B	25.000	20.000	5.000						
f. ipotesi di adeguamento allo standard B									
f.1) senza recupero									
n° di stanze da predisporre	25.000	20.000	5.000						
n° di stanze liberabili	13.000	10.000	3.000						
f.4) con recupero controllato									
n° di stanze da predisporre	19.000	15.000	4.000						
n° di stanze di recupero controllato	6.000	5.000	1.000						
n° di stanze liberabili	7.000	5.000	2.000						

Fonte: Elaborazione SITECO su dati provvisori ISTAT

stimate in 150.000 unità (circa il 12% dello stock esistente).

Qualsiasi ipotesi di risposta (anche settoriale) che voglia confrontarsi con le grandezze in gioco deve connettersi al generale problema dell'abitare urbano in una dimensione più allargata di quella "edilizia" e, partendo anche dalle diffuse carenze di servizi sociali, collocarsi come intervento di ristrutturazione urbana rivolto al soddisfacimento della domanda sociale, attraverso strumenti e processi in cui questa domanda abbia la possibilità di essere soddisfatta.

Se si considera inoltre che il problema si pone come risposta ex-post e quindi come gestione dei fabbisogni arretrati, la capacità/possibilità di affrontare il discorso dei fabbisogni futuri non

appare credibilmente isolabile, né per quanto riguarda gli strumenti, né per quanto riguarda le scelte di indirizzi, da un contesto in cui l'avvio di soluzioni relative alle carenze attuali possa costituire una base affidabile anche per impostare le politiche di previsione dei fabbisogni.

*Area metropolitana: 52 Comuni:*

a) Età delle abitazioni (censimento 1971)

a.1) stanze costruite prima del 1919: 95.000

a.2) stanze costruite nel periodo 1919-45: 52.000

a.3) stanze costruite prima del 1946 (di cui occupate 136.000): 147.000

b) Servizi installati nelle abitazioni (censimento 1971)

b.1) abitazioni prive di gabinetto interno: 37.000

b.2) abitazioni sfornite di bagno o doccia: 47.000

b.3) abitazioni sfornite di impianto fisso di riscaldamento: 61.000

c) Indagini specifiche sullo stato degli edifici

c.1) indagine campionaria CRESME 1974: le abitazioni classificate per stato di conservazione in condizione cattiva o pessima risultano pari al 7% per un valore complessivo di 14.000.

Nell'indagine CRESME sono riportate alcune tabelle relative allo stato degli edifici.<sup>10</sup>

c.2) rilevamento regionale sulle abitazioni: il numero di stanze di abitazioni antigieniche e improprie al 31.12.1972 era indicato dai comuni in 28.000.

La varietà delle situazioni territoriali, delle tipologie edilizie, della distribu-

### segue 3. Le residenze

zione del patrimonio residenziale (centri, nuclei, case sparse), delle sue modalità d'uso, non permettono di trarre dai precedenti indicatori un valore quantitativo aggregato di significativa affidabilità; risulta comunque evidente la necessità di un'attenta considerazione del problema della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di un approfondimento conoscitivo a livello locale sia nell'ambito della formazione e della gestione degli strumenti urbanistici comunali, sia nella predisposizione di indirizzi coordinati da parte dell'ente regionale.

#### 3.4. Indicazioni di metodo per una politica di interventi

Se si assumesse come ipotesi di lavoro la possibilità (compatibilità economica, interesse di alcuni operatori ecc.) di attivare una domanda sociale delle dimensioni indicate in una prospettiva programmata di intervento, alcuni elementi dell'attuale quadro di riferimento necessariamente sarebbero soggetti a una riformulazione problematica.

Pare intanto di dover escludere che l'approccio al problema dell'edilizia residenziale possa, in questi termini, configurarsi all'interno di un'ottica di settore. Al contrario, sia per le quantità che esso investe, sia per la qualità della domanda cui si rivolge, non è possibile sottrarsi a una visione più allargata e rapportabile al ruolo complessivo che si vuole assegnare alla città e all'area urbanizzata metropolitana. Alcuni nodi, anche a livello preliminare del dibattito, possono costituire una prima griglia di analisi e sollecitare momenti di particolare attenzione.

**Tabella 3.11.** Le fasce di sovraffollamento del patrimonio edilizio abitativo nell'area metropolitana (Torino più prima e seconda cintura), Anno 1971

Fasce di sovraffollamento (1971)	I fascia					II fascia					III fascia						
	Standard A					Standard B					Standard C						
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5		
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	1	2	2	3	3	4
a. n° di persone complessivo in condizioni substandard	556.000					280.000					117.000						
b. n° di stanze occupate	278.000					120.000					39.000						
c. indice di affollamento medio attuale (a/b)	2,0					2,3					3,0						
d. n° di stanze necessario per l'adeguamento																	
– allo standard A	438.000					203.000					86.000						
– allo standard B	–					189.000					70.000						
f. ipotesi di adeguamento allo standard	A					B					B						
f.1) senza recupero																	
n° di stanze da predisporre	438.000					189.000					70.000						
n° di stanze liberabili	278.000					120.000					39.000						
f.3) con recupero controllato																	
f.4) n° di stanze da predisporre	268.000					114.000					46.000						
n° di stanze di recupero controllato	170.000					76.000					24.000						
n° di stanze liberabili	108.000					44.000					15.000						

Fonte: Elaborazione SITECO su dati provvisori ISTAT.

Le modalità consuete dell'intervento pubblico sovvenzionato, come risposta al problema dell'insufficienza abitativa (per degrado o sovraffollamento), sono state rivolte, almeno sino al più recente periodo, alla predisposizione di nuove abitazioni per soddisfare le necessità delle famiglie in condizioni più disagiate. Non vengono considerate in questo momento, sia la marginalità quantitativa dell'offerta pubblica,

sia gli "scostamenti" che i criteri consolidati di assegnazione delle abitazioni agli "aventi diritto" hanno comportato sul modello "teorico" di risposta. Modello che, comunque, si basava sulla rilocalizzazione delle famiglie dalle abitazioni "inadeguate" di partenza a quelle nuove che l'operatore pubblico era in grado di predisporre.

Una prima e recentissima intenzione

di modificare questo modello riguarda l'intervento dell'edilizia economica e popolare nel mercato del patrimonio edilizio esistente ed in particolare nelle aree degradate di tale stock. L'avvio di questo nuovo orientamento dell'operatore pubblico, scaturito dalle virtualità offerte dalla legge n. 865, alimentato da un finanziamento GESCAL per l'intervento sperimentale nei centri storici di alcune città, esteso successivamente ad altri comuni al di fuori di meccanismi speciali di finanziamenti (e tra questi il Comune di Torino), non è però ancora uscito dalla fase preliminare per proporsi come canale consolidato di offerta dell'edilizia pubblica, alternativo a quello esistente nel settore delle nuove abitazioni. La filosofia sottesa all'attenzione dell'operatore pubblico verso lo stock edilizio esistente si fonda sulla considerazione che, per risolvere alcuni problemi di inadeguatezza abitativa e il loro riprodursi, sia necessario intervenire "in sito", dove cioè questi problemi si manifestano rivolgendosi all'utenza che li subisce.

Il problema del degrado come aspetto "vistoso" dell'inadeguatezza abitativa offre alcune opportunità di intervento specifiche.

Intanto, il fenomeno di degrado si presenta dal punto di vista della diffusione sul territorio urbanizzato (ad esempio nel caso di Torino) non come disseminazione sparsa e casuale di punti, ma prevalentemente per nebulose di diversa intensità, o comunque spazialmente strutturate (aree del centro storico, barriere operaie ecc.).

In secondo luogo, il grado di utilizzazione di tale patrimonio è complessivamente contenuto. Come si è visto,

il tasso lordo di non occupazione, sia nello stock costruito prima del 1919, sia nella zona centrale aulica nel suo complesso, è mediamente elevato (altro discorso sarebbe quello di esaminare quale quota del non occupato è offerta realmente sul mercato). Anche nella parte occupata, inoltre, l'indice medio di affollamento (abitanti/stanza), come appare dalle indagini effettuate nella zona centrale aulica, non risulta eccessivamente elevato.

Le ipotesi e i programmi di intervento che attualmente sono avviati in varie città e che sono in fase di elaborazione nel Comune di Torino perseguono, a partire dalle precedenti considerazioni, alcuni indirizzi sommariamente enunciabili:

- 1) intervento "in sito" nelle aree degradate orientato e gestito dall'operatore pubblico;
  - 2) privilegio della funzione residenziale (delle aree centrali);
  - 3) permanenza della popolazione insediata;
  - 4) controllo del patrimonio edilizio esistente (esproprio/convenzionamento) e delle sue modalità d'uso;
  - 5) riqualificazione del tessuto urbano.
- Gli strumenti urbanistici di supporto sono i piani particolareggiati del centro storico o delle aree di intervento e (al loro interno) i Piani di edilizia economica popolare (PEEP) previsti dalle leggi n. 167 e 865. Nella zona centrale aulica di Torino i piani particolareggiati che interessano aree di diversa intensità di degrado sono sei: essi coprono complessivamente una superficie di 26 ha. (il 10% della ZCA) su cui sono insediati circa 10.300

abitanti (il 14% degli abitanti della ZCA) che secondo i dati di progetto dovrebbero ridursi a 8.200 circa di cui 5.700 previsti entro interventi di edilizia economico-popolare.<sup>11</sup> È appena il caso di accennare come i sei piani particolareggiati non siano in grado, da soli, di dar risposta al problema generale del degrado abitativo, sia all'interno della ZCA, sia nelle altre zone urbane anche se possono innescare virtualità positive in merito alla gestione dello stock residenziale esistente.

In margine alla capacità residenziale, così come è determinata in progetto attribuendo una stanza a persona, si può osservare che l'uso di uno standard comunemente accettato non sia da assumersi in modo acritico, come se, dando per scontata la impossibilità di affrontare il problema generale dell'abitazione inadeguata (ad esempio per eccessivo affollamento), l'operatore pubblico non possa che procedere per interventi "esemplari". Si potrebbe considerare la tesi secondo cui, una volta risanato lo stock edilizio e stabilita la sua fascia di utenza ("strati popolari") e le priorità di assegnazione (gli attuali residenti), l'indice di affollamento non possa sottrarsi alle generali condizioni di compressione che il "mercato" dell'abitazione assegna alle fasce di utenza a basso reddito e che quindi il problema dell'abitazione adeguata si ponga almeno a due livelli: il degrado e l'affollamento (i termini sono ovviamente assai schematici e trascurano le relazioni casa-intorno urbanizzato).

La consistenza quantitativa delle fasce di sovraffollamento propone alcuni

### segue 3. Le residenze

problemi che, fino a quando non si intravedano ipotesi realistiche di risposta a questo tipo di domanda sociale, non possono che costituire una base di approccio di carattere teorico.

Dando per scontati i limiti di tale approccio, si possono tuttavia analizzare alcuni aspetti caratteristici dell'inadeguatezza abitativa connessi al sovraffollamento. In questo caso, una delle ipotesi di intervento prospettata è quella di agire "in sito", cioè sul patrimonio edilizio esistente.

Una diversa soluzione, consistente nel rispondere con nuove abitazioni a tutto il fabbisogno emergente dall'utenza sovraffollata, comporterebbe infatti la necessità di predisporre uno stock edilizio di notevolissima dimensione; la conseguenza nel caso di Torino sarebbe la localizzazione nelle aree esterne alla città di strati di popolazione che in prima approssimazione sono da ritenersi dotati di redditi medio-bassi e bassi. Inoltre, la liberazione della quota di stock residenziale, attualmente usato in condizione di sovraffollamento, avrebbe come presumibile conseguenza la riproduzione di sovraffollamento e quindi della relativa domanda di adeguamento.

Un dato che comunque non può essere neppure preliminarmente eluso è quello che emerge dall'ipotesi di adeguamento della fascia di utenza sovraffollata: tale adeguamento comporta infatti la necessità di predisporre una quota aggiuntiva di abitazioni di non marginale consistenza (nel Comune di Torino, come si è visto, sarebbero necessarie circa 158.000 stanze, prefissato uno standard accettabile e

supponendo di attivare meccanismi di controllo sullo stock di partenza).<sup>12</sup>

Se si considera il complesso dell'area metropolitana, esaminando la quantità espressa della domanda sociale insoddisfatta e i fabbisogni connessi all'incremento di popolazione prevedibile nel prossimo futuro, e se si tiene conto degli obiettivi da più parti dichiarati in merito alle esigenze di riorganizzazione dell'area conurbata e di diffusione dello sviluppo su aree territoriali più estese, allora l'offerta e la localizzazione di residenze potrebbero essere manovrate in uno scacchiere più ampio e complesso come uno dei fattori di ristrutturazione urbana e territoriale, evitando però che siano soltanto i cittadini a basso livello di reddito a dover essere trasportati dal polo principale verso i centri minori dell'area metropolitana ed evitando che mediante la strumentalizzazione del concetto di "città-regione" si producano solo effetti di gerarchizzazione sociale e funzionale del territorio.<sup>13</sup>

D'altra parte lo specifico problema del sovraffollamento è caratterizzato da alcuni connotati particolari:

— si tratta di una domanda sociale inevasa che riguarda l'attuale localizzazione della popolazione (e non condiziona la manovrabilità insediativa dei prevedibili incrementi futuri di popolazione nell'area);

— riguarda strati di utenza socialmente deboli;

— comporta la predisposizione di nuove abitazioni e il controllo sociale sullo stock edilizio esistente.

Richiamando i limiti oggettivi di approccio teorico e settoriale prima denunciati, pare tuttavia utile ricordare

alcuni temi ricorrenti e largamente diffusi nel dibattito sull'area comunale torinese:

- blocco della crescita urbana;
- permanenza degli strati popolari;
- richiesta di standard abitativi adeguati (accesso al bene-casa come servizio sociale).

Astrattamente, l'ipotesi del blocco della crescita urbana quando venisse intesa come blocco della espansione fisica dello stock residenziale sembrerebbe almeno parzialmente contraddittoria alle ipotesi successive a meno che non si presuma che possa essere praticabile una redistribuzione del parco residenziale esistente, compensando la quota sovraffollata con una penalizzazione di quella "sottoutilizzata" (riferendosi non certamente a strumenti urbanistici quanto a un evolversi dei rapporti di forza tra i vari gruppi sociali).

Letto in modo diverso il blocco della crescita del polo torinese può contenere implicitamente un ventaglio di intenzioni/obiettivi più articolati:

— blocco della crescita edilizia attuata attraverso i consueti meccanismi del mercato immobiliare;

— inversione delle attuali dinamiche socio-economiche di polarizzazione residenziale e terziaria del territorio;

— blocco della erosione dello stock residenziale esistente e della sua trasformazione d'uso incontrollata.

A questo punto la domanda sociale di abitazioni da predisporre per adeguare a standard abitativi predeterminati la fascia di popolazione in condizioni di sovraffollamento andrebbe calata nel contesto urbano verificandone la compatibilità e la capacità di assorbimento

Tabella 3.12. Utilizzo del parco residenziale nel comune di Torino. Anno 1971

Fasce di affollamento	Standard	persone stanze	Stanze occupate		Occupanti		Indice di affolla- mento medio
			Valore assoluto (000)	Valore %	Valore assoluto (000)	Valore %	
Fascia di sovraffollamento inferiore allo standard	12345678 e*	12334456	178	15	336	30	1,9
Fascia di sottoutilizzo superiore allo standard	12345678 e*	34456678	162	13	72	6	0,4
Fascia intermedia compresa tra i due standards			859	72	736	64	0,9

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

in un bilancio globale di standard urbanistici, di servizi pubblici ecc.

Il referente istituzionale di un programma di intervento indirizzato ad affrontare i problemi dell'abitazione in tale ottica non può ovviamente essere altri che l'operatore pubblico ai vari livelli e alle relative scale territoriali; in particolare a livello comunale torinese il problema della casa deve essere inserito in una politica di pianificazione urbana e di una conseguente strumentazione urbanistica.

Le istanze specifiche di settore dovranno confrontarsi in un quadro di compatibilità e di coerenza con il complesso delle funzioni di interesse urbano; da questo punto di vista il bilancio dei passivi dei servizi di base operato attraverso analisi per "unità urbane"<sup>14</sup> può costituire un avvio metodologico se le modalità di elaborazione e di gestione saranno in grado di rapportarsi alla matrice sociale cui dichiarano di volersi riferire. Non si entra qui nel merito del quadro generale relativo alla struttura del processo

di pianificazione in cui si collocano le "unità urbane" e all'esigenza di definire le finalità di tale processo e il ruolo che si vuole attribuire al Comune di Torino nel contesto metropolitano. Le valenze che intanto dal settore dell'abitazione socialmente prodotta si aprono verso il quadro complessivo della pianificazione urbana riguardano:

- necessità di interventi di ristrutturazione urbana sullo stock edilizio esistente: verifica e bilancio della capacità insediativa residenziale, recupero e riuso dello "spreco urbano" conseguente a un irrazionale sviluppo del tessuto urbanizzato;
- necessità di individuare aree eventualmente disponibili nell'ipotesi di poter adeguare quantitativamente il parco residenziale alla domanda delle fasce di utenza sovraffollata (opzione dell'edilizia popolare sulle aree di trasformabilità urbana);
- controllo della trasformazione d'uso dello stock residenziale;
- demanializzazione di aree e conven-

zionamento con la proprietà immobiliare di quote del patrimonio edilizio esistente per il controllo dei canoni di locazione, dell'utenza e della commercializzazione del bene-casa (necessità di una fiscalizzazione reale del settore a livello nazionale);

— penalizzazione del sottoutilizzo "sociale" dello stock edilizio (operata ad esempio con politiche fiscali); si noti che nel Comune di Torino (1971) a fronte della fascia di sovraffollamento che interessa il 15% delle stanze occupate (con affollamento medio di quasi 2 persone per stanza) una quota quasi analoga di stanze, il 13%, è caratterizzata da un tasso assai basso di utilizzo (con un rapporto medio di 2,5 stanze per persona) e contemporaneamente un ulteriore indicatore di sottoutilizzo è dato dalla quota di stanze non occupate presente nello stock:

— controllo delle modalità di gestione del patrimonio edilizio pubblico attualmente esistente (residenziale e non);

— controllo delle modalità di "manutenzione" edilizia e urbana dello stock esistente per evitare l'immissione nelle aree di degrado di quote rilevanti di patrimonio edilizio e l'accumulo di passivi economici e sociali: si noti che nel Comune di Torino (dati CRESME, 1974) le abitazioni in mediocre stato di conservazione rappresentano il 32% circa dell'intero parco alloggi e l'eventualità di un peggioramento dello stato di conservazione in una fascia così ampia del tessuto urbano costituisce quindi un punto di particolare allarme;

— opportunità di allargare simultaneamente il campo di intervento dall'area

### segue 3. Le residenze

comunale a quella metropolitana, dove ancora esistono risorse territoriali, per saldare il problema dei passivi arretrati e quello dei fabbisogni futuri, operando contemporaneamente su altri settori di ristrutturazione del territorio urbanizzato (condizionante in questa ipotesi è la funzione che il centro urbano assumerà, la selezione socio-economica che vi si produrrà, la natura dei servizi che erogherà in un quadro che voglia essere coerente con le finalità di diffusione della qualità ambientale e di generale accessibilità urbana).

#### Note al capitolo 3

<sup>1</sup> Credito Fondiario (1972 e 1975).

<sup>2</sup> Città di Torino, Assessorato all'Urbanistica (1973 a).

<sup>3</sup> Città di Torino, Assessorato all'Urbanistica (1973 a).

<sup>4</sup> Si rileva una discordanza nella valutazione del numero di abitazioni non occupate a Torino nel 1971 tra il dato di censimento (27.000) e quello risultante dall'indagine campionaria del CRESME (11.000) nello stesso periodo. A spiegazione di tale divario possono essere addotte le modalità di rilevamento; in particolare ai fini di censimento è stata dichiarata non occupata l'abitazione "in cui abitano temporaneamente persone non aventi la dimora abituale nel comune di censimento" (si pensi ad es. alla popolazione universitaria con residenza anagrafica esterna al comune); inoltre sono state dichiarate non occupate le abitazioni completate solo nelle strutture e finiture generali ma di fatto non ancora agibili dai potenziali occupanti. Nel 1974 le abitazioni non occupate sono valutate dal CRESME in 4.700 di cui 1.700 offerte effettivamente e 3.000 non offerte. Il tasso di inoccupazione lordo passa dal 2,6% del

1971 all'1,1% del 1974, mentre nello stesso periodo il tasso di inoccupazione netto (non occupato offerto) varia da 2,2% a 0,4%.

<sup>5</sup> Per compilare la tabella 3.4. si è seguito il criterio di minimizzare l'indice di affollamento, dando la precedenza all'assegnazione degli alloggi alle famiglie più numerose. L'assegnazione degli alloggi alle famiglie è stata considerata soggetta ai seguenti vincoli circa la gamma ammissibile di tipi di alloggio per ogni tipo di famiglia:

N. componenti famiglia	1	2	3	4	5	6
N. stanze abitazione	1-2	2-3	3-4	3-5	4-6	5-6

Il deficit, cioè il numero totale di alloggi che sarebbe necessario aggiungere agli alloggi preesistenti in modo da soddisfare le famiglie residenti, risulta ottimizzato in circa 11.000 abitazioni per famiglie di 1 componente (con lo standard di 1 abitante-stanza corrispondente a 11.000 stanze).

<sup>6</sup> Si intende, con questa qualificazione, attribuire al bene casa il connotato di bene necessario in cui il valore d'uso prevalga sul valore di scambio almeno sino al raggiungimento di standard minimi socialmente accettabili.

<sup>7</sup> Considerando le abitazioni occupate con un rapporto di altre una persona per stanza, risulta che nel Comune di Torino si collocano in questa situazione alloggi per complessive 300.000 stanze, occupate da un totale di circa 500.000 persone da cui deriva il deficit teorico di 200.000 stanze. L'IRES ha elaborato secondo questo criterio il fabbisogno teorico di stanze per sovraffollamento.

<sup>8</sup> La seconda e la terza fascia rappresentano naturalmente segmenti parziali della prima fascia, così come la terza è un 'di cui' della seconda fascia.

<sup>9</sup> Nell'accordo del 26 novembre 1974, intervenuto tra le Organizzazioni Sindacali e l'Amministrazione Comunale di Torino, a seguito delle occupazioni di alloggi Gescal e di privati, l'assegnazione degli alloggi alle

famiglie occupanti è stata concordata sulla base dello standard B.

<sup>10</sup> Indagine campionaria CRESME: 52 Comuni dell'area metropolitana.

<sup>11</sup> Sul problema della permanenza residenziale nelle aree di piano particolareggiato si nota come essa sia sostanzialmente verificata nelle ipotesi di progetto, essendo la diminuita capacità residenziale conseguente soprattutto all'ampliamento degli Uffici Giudiziari (secondo quanto previsto dalla variante 16 al PRGC che l'Amministrazione comunale ha voluto confermare).

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la distribuzione nel tessuto urbanizzato dello stock residenziale sovraffollato, in assenza di specifiche analisi di settore e di dati disaggregati sul territorio comunale, si potrebbe ipotizzare che, come nel caso del degrado, la diffusione sia solo in parte caratterizzata da una dispersione casuale e tenda a strutturarsi per altra parte in un'aggregazione per "nebulose" di varia densità. In questo caso gli strumenti urbanistici di supporto all'intervento potrebbero ancora essere i piani particolareggiati e i PEEP per il controllo "in sito" delle situazioni di inadeguatezza abitativa, con particolare attenzione alle aree dove il fenomeno del degrado si sovrappone a quello del sovraffollamento.

<sup>13</sup> Richiamando le necessità di affrontare i problemi dell'abitazione e delle localizzazioni residenziali al di fuori di un'ottica settorializzata appare indispensabile un quadro di riferimento a livello metropolitano anche per i problemi e le difficoltà connesse alla ipotesi di ristrutturazione urbana condotta in sito quando l'emergenza di alcune situazioni imponga interventi di più largo respiro (ad esempio vincoli di morfologia urbana ed edilizia, di salvaguardia ambientale, di reperimento di standard per servizi, di densità di popolazione ed edilizia).

<sup>14</sup> Azionamento proposto dalla Commissione tecnica di coordinamento, in Città di Torino, Assessorato all'Urbanistica (1974 a).

## Capitolo 4

### I servizi prescolastici e scolastici dell'obbligo

#### 4.1. Politica per l'istruzione ed edilizia scolastica

L'analisi della situazione scolastica nell'area metropolitana torinese, attraverso la valutazione delle strutture esistenti e della domanda di servizi espressa dalla popolazione residente, è intesa a delineare le ipotesi di intervento atte all'eliminazione degli squilibri e delle carenze emergenti. Squilibri e carenze che, senza identificarsi con il fabbisogno di posti scolastici e di aule, investono la problematica del rinnovamento concettuale della scuola, che è da intendersi come momento del processo di istruzione, come momento di formazione non asettica neutrale e circoscritta, bensì critica, involvente e aperta alla realtà dell'organizzazione sociale.

Il dibattito che da molto tempo si va sviluppando intorno al diritto allo studio, il tempo pieno, l'edilizia scolastica, la partecipazione democratica degli enti locali e delle forze sociali alla vita e alla gestione della scuola, o, in altri termini, il dibattito sulla interazione tra problemi della scuola e problemi dello sviluppo sociale ed economico, è ancora lontano da realizzazioni concrete.

La pianificazione dell'edilizia scolastica (legge 28 luglio 1967 n. 641) è naufragata per i ritardi e la macchinosità delle procedure previste per l'utilizzazione dei finanziamenti; i distretti scolastici, istituiti con legge 30 luglio 1973 n. 477 non sono ancora definiti e operanti; gli organi collegiali indicati dal D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416, finalizzati a realizzare la partecipazione nella gestione della scuola, a

pochi mesi dalle elezioni scolastiche, si orientano con difficoltà tra le funzioni assegnate manifestando chiaramente il carattere di sperimentality e generando una serie di proposte di modifica. A questa situazione si contrappone una domanda di servizi crescente e qualitativamente diversa: crescente in ragione dell'incremento demografico, della riduzione della scolarizzazione privata e dei più alti tassi di scolarità riscontrabili sia per la scuola dell'infanzia, sia per la scuola dell'obbligo; diversa, perché più sensibile al compito sociale e socializzante della scuola, quale servizio permanente per la collettività, e quindi portatrice di istanze che superano il concetto di scuola tradizionale e investono il rapporto scuola/contesto urbanistico e sociale, problemi di accessibilità, di strutture edilizie, di tempo pieno, di indirizzi culturali. Una domanda, cioè, alla quale occorre rispondere con una impostazione generale di piano che superi la legge n. 641 e garantisca la partecipazione e gli interventi degli enti locali, nella formazione e nella gestione dei programmi di sviluppo dell'edilizia scolastica, avviando una politica scolastica regionale che renda possibile la fruizione del diritto allo studio in maniera uniforme sul territorio.

La prossima istituzione dei distretti scolastici, per i quali sono state elaborate le prime delimitazioni territoriali,<sup>1</sup> rappresenta l'occasione per il riesame dell'intero sistema scolastico e la verifica, non solo della coerenza tra apparato ricettivo e domanda di istruzione, ma anche del livello di integrazione tra servizi scolastici e altri servizi

di base (sanitari, assistenziali, del tempo libero ecc.).

Attraverso questo esame, tendente in definitiva a controllare la corrispondenza dell'organizzazione scolastica alle condizioni socio-economiche delle diverse zone, sarà possibile, a livello comunale, formulare un piano di sviluppo che:

- preveda un adeguato spazio per gli asili nido e le scuole materne;
  - consideri nell'insieme l'impianto strutturale per la scuola dell'obbligo cercando di eliminare le pluriclassi e le sezioni staccate di scuola media;
  - contribuisca a predisporre le strutture per la scuola a tempo pieno;
  - renda possibile il proseguimento degli studi oltre i cicli dell'obbligo, consentendo la più ampia scelta tra i vari indirizzi;
  - favorisca l'integrazione tra più scuole di uno stesso ambito territoriale assicurando, insieme allo scambio di esperienze educative, il coordinamento e la migliore utilizzazione delle attrezzature e servizi scolastici.
- Non si tratta in altri termini di avanzare soltanto richieste per la costruzione di nuovi edifici (richieste che, vagliate a livello regionale secondo la legge n. 641, davano luogo alla formulazione del programma di edilizia scolastica), ma di porsi come obiettivo lo "sviluppo della scuola" di cui l'edilizia scolastica costituisce la struttura portante.

#### 4.2. Campo e metodologia di indagine

L'analisi del fenomeno scolastico, particolarmente per un ambito ristretto di indagine quale i 53 comuni dell'area metropolitana torinese, è generalmen-

## segue 4. I servizi scolastici

te limitata dalla scarsità e dall'approssimazione dei dati a disposizione.

Per ovviare, almeno in parte, a tale inconveniente, è stata effettuata un'indagine diretta presso le 52 amministrazioni comunali della prima e seconda cintura torinese, integrando le informazioni, ove necessario e possibile, con rilevazioni presso i singoli istituti scolastici. In tal modo, è stata esaminata con approccio più corretto l'incidenza dei vari fenomeni (scolarità, affollamento ecc.), evitando compensazioni fra situazioni positive e negative, che potessero dar luogo a un quadro complessivamente inferiore alla realtà.

Per quanto riguarda il capoluogo regionale si è fatto riferimento ai dati suddivisi per quartiere dell'Assessorato all'Urbanistica della città di Torino.<sup>2</sup>

Il quadro conoscitivo ottenuto e sintetizzato nei prospetti seguenti è da ritenersi sufficientemente valido a evidenziare nei vari comuni le situazioni di sovra-sottoutilizzazione delle infrastrutture scolastiche e a fornire utili elementi per la individuazione di linee d'intervento atte a equilibrare sul territorio la funzione relativa ai diversi gradi di istruzione. Per l'elaborazione dei fabbisogni arretrati in termini di sezioni e aule, sono state considerate le seguenti ipotesi:

— per i 52 comuni, ripartizione in classi di età della popolazione residente al 30 settembre 1974, sulla base della struttura per età censita al 24 ottobre 1971 (la classe 0-6 è stata ripartita al 50%);

— per Torino, ripartizione in classi di età della popolazione residente al 31 dicembre 1972, come rilevato dal Cen-

tro Studi Urbanistici;

— tassi di scolarità riferiti alla popolazione residente in classe di età che considerino un notevole incremento per la scuola dell'infanzia e una quota di posti aggiuntivi imputabili ai fenomeni di ripetenza e ritardo per la scuola dell'obbligo;

### 52 Comuni Torino

Asilo nido	20%	25%
Scuola materna	90%	95%
Scuola elementare	110%	105%
Scuola media	110%	105%

— indici di affollamento (alunni/aule) rispettivamente pari a 25 e 20 alunni per aula in considerazione della normativa vigente e di un'ipotesi di minore affollamento atta a garantire un migliore svolgimento delle attività scolastiche in senso lato;

— tre livelli di normalizzazione del fabbisogno arretrato in relazione alla struttura istituzionale dell'offerta (scuole pubbliche e private) e alla funzionalità delle aule (considerando in prima approssimazione l'esistenza di aule precarie e di locali in affitto). Corrispondentemente i fabbisogni A,

B, C devono essere intesi:

— fabbisogno A: normalizzazione rispetto al totale delle aule esistenti: pubbliche, precarie, private;

— fabbisogno B: normalizzazione rispetto alle aule pubbliche, regolamentari o precarie;

— fabbisogno C: normalizzazione limitatamente alle aule pubbliche regolamentari.<sup>3</sup>

Indicativamente sono stati inoltre stimati il fabbisogno finanziario e il fabbisogno di aree sulla base dei seguenti valori medi per sezione e aula:

	milioni di lire	mq
Asilo nido	25	1000
Scuola materna	25	750
Scuola elementare	20	500
Scuola media	20	550

I valori assunti per stimare il fabbisogno di superfici, risultano conformi alle disposizioni vigenti che riservano per abitante 4,5 mq di aree per l'istruzione (prescolare e scolare dell'obbligo), riducibili e dimezzabili nelle zone a struttura e organizzazione urbana

Tabella 4.1 Superficie riservata a servizi scolastici di base (mq/ab)

Specie delle scuole	52 comuni		Comune di Torino	
	20 alunni per aula	25 alunni per aula	20 alunni per aula	25 alunni per aula
Asilo nido	0,56	0,45	0,55	0,44
Scuola materna	1,89	1,51	1,57	1,25
Scuola elementare	2,34	1,87	1,86	1,49
Scuola media inferiore	1,27	1,02	1,07	0,85
Totale	6,06	4,85	5,05	4,03

Fonte: Elaborazioni SITECO.

**Tabella 4.2.** Quadro riassuntivo della situazione scolastica attuale e dei fabbisogni nell'area metropolitana torinese

Ambiti territoriali	Sezioni e aule pubbliche esistenti	Stima dei fabbisogni					
		Ipotesi di 25 alunni per aula			Ipotesi di 20 alunni per aula		
		Sezioni e aule	Investimenti (miliardi)	Aree (000 mq.)	Sezioni e aule	Investimenti (miliardi)	Aree (000 mq.)
<b>52 comuni</b>							
Asili nido	828 <sup>1</sup>	270	6,7	276,0	333	8,3	338,5
Scuole materne	311	1,115	27,9	836,2	1,460	36,5	1,095,0
Scuole elementari	2,327	570	11,4	285,0	1,128	22,6	564,0
Scuole medie	1,251	262	5,2	144,1	524	10,5	288,2
<b>Totale</b>		<b>2,217</b>	<b>51,2</b>	<b>1,541,3</b>	<b>3,445</b>	<b>77,9</b>	<b>2,285,7</b>
<b>Torino</b>							
Asili nido	2,565 <sup>1</sup>	435	10,9	435,5	544	13,6	544,0
Scuole materne	563	1,461	36,5	1,095,8	1,963	49,1	1,472,2
Scuole elementari	3,250	687	13,7	343,5	1,491	29,8	745,5
Scuole medie	1,998	314	6,3	172,7	641	12,8	352,5
<b>Totale</b>		<b>2,897</b>	<b>67,4</b>	<b>2,047,5</b>	<b>4,639</b>	<b>105,3</b>	<b>3,114,2</b>
<b>AMT</b>							
Asili nido	3,393 <sup>1</sup>	705	17,6	711,5	877	21,9	882,5
Scuole materne	874	2,576	64,4	1,932,0	3,423	85,6	2,567,2
Scuole elementari	5,577	1,257	25,1	628,5	2,619	52,4	1,309,5
Scuole medie	3,249	576	11,5	316,8	1,165	23,3	640,7
<b>Totale</b>		<b>5,114</b>	<b>118,6</b>	<b>3,588,8</b>	<b>8,084</b>	<b>183,2</b>	<b>5,399,9</b>

<sup>1</sup> Posti

Fonte: elaborazioni e stime SITECO.

definita. Rispettivamente all'indice di affollamento 20 e 25 alunni per aula, risultano 5,05 e 4,03 mq/ab. per il Comune di Torino, 6,06-4,85 per i comuni della cintura.

#### 4.3. La situazione attuale e i fabbisogni emergenti

Ai fini di un primo esame delle caratteristiche del servizio, il fenomeno scolastico nell'area metropolitana torinese può essere sintetizzato come mostrano i prospetti e le tavole che seguono.

Gli interventi in campo scolastico necessari per la normalizzazione delle

infrastrutture richiederebbero un fabbisogno di investimenti nell'ordine dei 120-180 miliardi (escluso il costo dei terreni) e una disponibilità di aree pari a 3.600.000-5.400.000 mq. Per la sola Torino il fabbisogno finanziario è di circa 67-105 miliardi (57% del totale) di cui circa il 70% per la domanda di servizio prescolare (asili nido e scuole materne).

In relazione ai singoli livelli di istruzione, i dati prospettati consentono le seguenti osservazioni:

*Asili nido.* Il livello di scolarizzazione,<sup>4</sup> pari al 3,7% (4,8% per la sola Torino), è ampiamente insufficiente a

soddisfare le esigenze di servizio espresse da una popolazione in età 0-2 di 91.264 unità.

Il piano quinquennale per gli asili nido approntato dalla Regione nel 1973, prevede il raggiungimento di una scolarità pari almeno al 15%, calcolato sull'entità dei bambini residenti e sulla quota di lavoratrici presente sul territorio. L'IRES negli ultimi documenti, ritiene validamente raggiungibile nel 1986 una capacità ricettiva media del 20% dei bambini in questa classe di età.

Tenuto anche conto della progressiva eliminazione dell'immagine "assistenziale" dell'asilo nido (considerato lu-

## segue 4. I servizi scolastici

go di "parcheggio" dei bambini più che luogo di socializzazione) e della quota "nascosta" di lavoro femminile, si ritiene che lo standard da calcolare per il fabbisogno presente non possa essere inferiore al 20% dei bambini (25% per Torino).

Sulla base di queste ipotesi, il fabbisogno di posti di asili nido sarebbe di circa 77.625 pari rispettivamente a 877 e 705 sezioni considerando un affollamento di 20 e 25 alunni per sezione.

La realizzazione delle strutture carenti, secondo tali ipotesi, necessiterebbe di un impegno finanziario pari a 18-22 miliardi e di una disponibilità di aree pari a mq. 711-882.000. La quota più rilevante è assorbita dal comune di Torino con il 62% delle sezioni, inferiore comunque all'attuale 75% a favore di una maggiore diffusione territoriale del servizio prescolare.

*Scuole materne.* I tassi di scolarizzazione si mantengono mediamente intorno al 42% con notevoli variazioni all'interno dei singoli comuni e dei singoli quartieri per Torino. Gli obiettivi di scolarizzazione o prescolarizzazione fanno riferimento a livelli di scolarità pari al 90-95%; mentre è sempre aperta l'ipotesi di estensione dell'obbligo alla scuola materna.

Nell'attuale situazione delle scuole materne (90.657 bambini in età prescolare, 38.533 iscritti e 1.393 sezioni esistenti) emerge la rilevanza del fenomeno delle scuole private, sia pure convenzionate e sussidiate, che rappresentano oltre il 37% della capacità ricettiva globale, sia per il capoluogo sia per i comuni circoscriviti.

Ipotizzando l'estensione pressoché completa della scuola materna pubblica, i fabbisogni arretrati calcolati per l'area metropolitana fanno rilevare una carenza di 2.576-3.423 sezioni rispettivamente per un indice di affollamento di 25 e 20 bambini per sezione. Risulta dai dati esposti nelle tabelle riassuntive la maggiore carenza di servizio dell'area urbana, con il 57% delle sezioni.

L'impegno economico conseguente si aggira intorno ai 64-86 miliardi e la necessità di aree da 1.932.000 a 2.567.000 mq.

*Scuole elementari.* Il livello di scolarizzazione (rapporto tra 153.314 iscritti e 143.071 residenti) pone in evidenza il fenomeno delle ripetenze e dei ritardi che nell'area urbana interessa il 4% degli scolari e nei 52 comuni quasi il 12%, a testimonianza delle condizioni oggettive meno efficienti del sistema scolastico extraurbano.

Una conferma ulteriore emerge dalla entità delle aule precariamente utilizzate ad uso scolastico, che nell'area extraurbana rappresentano il 12% delle aule pubbliche e nel capoluogo regionale il 6%.

I valori critici di affollamento mediamente si collocano intorno ai 25 alunni per aula nascondendo situazioni di sovra-sottoutilizzazione delle strutture esistenti.

La normalizzazione della situazione scolastica richiede l'approntamento di 1.257-2.619 aule (570-1.128 nei 52 comuni e 687-1.491 in Torino) a seconda del mantenimento dello standard 25 alunni per aula o della riduzione a 20 alunni per aula più confa-

cente agli odierni criteri pedagogici e didattici. Il fabbisogno finanziario complessivo varia di conseguenza dai 25,1 ai 52,4 miliardi e il fabbisogno di superfici da 628.000 a 1.309.000 mq.

*Scuole medie inferiori.* Il tasso di scolarità pari al 103,7% per l'intera area metropolitana media i valori del 98% di Torino con il 112,8% degli altri comuni. A parte i fenomeni di gravitazione che possono incidere sul livello di scolarizzazione delle aree extraurbane, sembra lecito dedurre la pressoché generalizzata ottemperanza all'obbligo scolastico accompagnata, tuttavia, da un fenomeno consistente di abbandono e non completamento del ciclo scolastico.

La disponibilità complessiva di aule raggiunge le 3.482 unità delle quali oltre il 93% si riferisce a scuole pubbliche. I locali precariamente utilizzati ad uso scolastico rappresentano comunque il 10,3% generando una cospicua domanda di adeguamento. Le occorrenze di nuove dotazioni secondo i consueti standard 25-20 alunni per aula varia da 576 a 1.165 aule nell'area metropolitana (rispettivamente 314-641 nell'area urbana e 262-524 nei 52 comuni circoscriviti). A parte l'entità delle infrastrutture da realizzare per soddisfare dal punto di vista puramente numerico la domanda di servizio, il problema dell'adeguamento precipuamente investe gli aspetti qualitativi, dalle tipologie edilizie ai contenuti e metodi di insegnamento, per poter passare da una scuola convenzionale a centri di servizio sociale e culturale, con la generalizzazione, o quasi, del tempo pieno e

l'attribuzione al centro scolastico di una polivalenza di funzioni a servizio della comunità. Come prima fase, la normalizzazione del fabbisogno arretrato richiederebbe un impegno economico di 11,5-23,3 miliardi e disponibilità di aree per 317.000-641.000 mq.

#### 4.4. La localizzazione dei fabbisogni nella prima e seconda cintura

L'osservazione dei dati a livello disaggregato permette di valutare per grandi linee le modalità attraverso le quali si manifesta il fenomeno scolastico nelle singole circoscrizioni comunali. Emerge immediatamente la diffusa carenza di asili nido e scuole materne, imputabile in linea generale alla scarsa rilevanza finora attribuita alla scuola dell'infanzia. Per quanto sia in atto un notevole processo di rivalutazione, testimoniato tra l'altro dalle recenti disposizioni normative in merito, la scuola pre-obbligo continua a rappresentare un momento custodialistico e, nella migliore delle ipotesi, la prima socializzazione del bambino. In aggiunta a questi aspetti, è da considerare che le ricerche psico-sociologiche sulla riuscita scolastica hanno ben evidenziato la rilevanza della scuola dell'infanzia sotto il profilo prettamente culturale. Le strutture attualmente esistenti (828 posti in 13 asili nido e 497 sezioni di scuola materna di cui 186 private) rappresentano circa il 30% della occorrenza di servizio; la quota diminuisce fino al 15% ove si consideri la sola struttura pubblica. In quanto alla diffusione territoriale del servizio prescolare si rileva che:

— dei 52 comuni dell'area, 42 sono

sprovvisi di asilo nido;

— dei 13 asilo nido esistenti, 10 sono localizzati nella prima cintura (Settimo, Venaria, Collegno, Rivoli, Nichelino, Moncalieri, Chieri) e 3 nella seconda (Chivasso, Ciriè, Piossasco); — in tutti i comuni è funzionante almeno una sezione di scuola materna, ma la scuola pubblica è presente solo in 28 circoscrizioni. In altri termini, in circa la metà dei comuni la scuola materna è gestita da privati, per lo più opere religiose variamente sovvenzionate e sussidiate dalle amministrazioni comunali.

La normalizzazione delle carenze riscontrate comporta la realizzazione a breve termine di 270 sezioni di asilo nido e 1.115 sezioni di scuola materna, rendendo omogenea sul territorio la fruizione del servizio nell'ipotesi di stabilizzazione demografica.

Per quanto riguarda la scuola dell'obbligo, è ugualmente immediato notare come la prima cintura subisca una situazione di carenza notevole, in conseguenza della incontrollata espansione demografica che, allargandosi a macchia d'olio da Torino, ha investito i comuni contermini.

La normalizzazione del fabbisogno ar-

retrato, in termini di aule scolastiche, comporta per i comuni dell'area metropolitana la realizzazione di 832-1.652 aule per la scuola dell'obbligo, nell'ipotesi di affollamento rispettivamente pari a 25-20 alunni per aula (570-1.128 per le elementari; 262-524 per le medie inferiori). Oltre il 75% delle occorrenze è concentrato nella prima cintura (Beinasco, Caselle, Moncalieri, Nichelino, Rivoli, Settimo Torinese).

Nel contempo, a indicare lo squilibrio tra disponibilità ricettiva e domanda di istruzione, si rileva, sempre per la prima cintura, una eccedenza di circa 100 aule (Rivalta, Pianezza, Collegno, Chieri). In alcuni casi, la sottoutilizzazione delle strutture esistenti è soltanto apparente, come ad esempio per Chieri che riceve studenti dai comuni contermini privi di scuola media (Pecetto, Baldissero); in altri il fenomeno è presumibilmente da collegare a recenti insediamenti industriali-residenziali e alle convenzioni urbanistiche per l'infrastrutturazione secondaria.

L'indagine diretta condotta presso le amministrazioni comunali ha consentito, tra l'altro, un primo confronto tra i fabbisogni teorici e le iniziative di

Tabella 4.3. Occorrenza di aule nelle scuole dell'obbligo

Specie delle scuole Area geografica	Elementare		Media inferiore	
	Ipotesi di 20 alunni per aula	Ipotesi di 25 alunni per aula	Ipotesi di 20 alunni per aula	Ipotesi di 25 alunni per aula
Comuni della prima cintura	882	466	363	179
Comuni della seconda cintura	246	104	161	83
Totale 52 comuni	1.128	570	524	262

Fonte: elaborazioni SITECO

## segue 4. I servizi scolastici

**Tabella 4.4.** Asili nido: struttura attuale e fabbisogni arretrati nei 52 comuni dell'area metropolitana (anno scolastico 1974-75).

Comuni	Pop. resid. età 0-2	Posti esistenti	Fabbisogno arretrato		Fabbisogno finanziario (milioni) (3)	Fabbisogno aree (mq.)	
			Posti	Sezioni			
				20			25
Airasca	100		20	1	1	25	1,500
Alpignano	646		129	6	5	125	5,000
Avigliana	382		76	4	3	75	3,000
Baldissero Torinese	69		14	1	1	25	1,500
Beinasco	1.167		233	12	9	225	9,000
Borgaro	326		65	3	3	75	3,000
Brandizzo	343		69	3	3	75	3,000
Bruino	312		62	3	2	50	2,000
Buttigliera Alta	184		37	2	1	25	1,500
Cambiano	226		45	2	2	50	2,000
Candiolo	149		30	1	1	25	1,500
Carignano	433		87	4	3	75	3,000
Carmagnola	1.142		228	11	9	225	9,000
Caselette	79		16	1	1	25	1,500
Caselle	729		146	7	6	150	6,000
Castiglione Torinese	199		40	2	2	50	2,000
Chieri	1.720	100	244	12	10	250	10,000
Chivasso	1.327	75	190	10	8	200	8,000
Cirié	864	38	135	7	5	125	5,000
Collegno	2.285	125	332	17	13	325	13,000
Druento	340		68	3	3	75	3,000
Gassino Torinese	451		90	5	4	100	4,000
Grugliasco	1.871		374	19	15	375	15,000
La Loggia	341		68	3	3	75	3,000
Leini	539		108	5	4	100	4,000
Moncalieri	3.184	120	517	26	21	525	21,000
Nichelino	3.116	90	533	27	21	525	21,000
None	317		63	3	3	75	3,000
Orbassano	993		199	10	8	200	8,000
Pecetto Torinese	88		18	1	1	25	1,500
Pianezza	531		106	5	4	100	4,000
Pino Torinese	373		75	4	3	75	3,000
Piobesi Torinese	108		22	1	1	25	1,500
Piossasco	733	30	117	6	5	125	5,000
Poirino	316		63	3	2	50	2,000
Rivalta di Torino	794		159	8	6	150	6,000
Riva presso Chieri	87		17	1	1	25	1,500
Rivoli	2.972	75	519	26	21	525	21,000
Robassomero	114		23	1	1	25	1,500
Rosta	111		22	1	1	25	1,500
S. Francesco al Campo	147		29	1	1	25	1,500
S. Maurizio Canavese	343		69	3	3	75	3,000
S. Mauro Torinese	657		131	7	5	125	5,000
Santena	535		107	5	4	100	4,000
Settimo Torinese	2.750	60	490	25	20	500	20,000
Trofarello	414		83	4	3	75	3,000
Venaria	1.309	115	147	7	6	150	6,000
Villarbasse	61		12	1	1	25	1,500
Villastellone	244		49	2	2	50	2,000
Vinovo	485		97	5	4	100	4,000
Volpiano	431		86	4	3	75	3,000
Volvera	214		43	2	2	50	2,000
<b>Totale 52 comuni</b>	<b>37.651</b>	<b>828</b>	<b>6.702</b>	<b>333</b>	<b>270</b>	<b>6.750</b>	<b>276.000</b>

edilizia scolastica in atto.

Come è rilevabile dai prospetti che seguono, le scuole attualmente in costruzione e i programmi a breve termine, riguardano in parte preponderante la scuola dell'obbligo, mentre per la scuola dell'infanzia, le iniziative sembrano assumere un carattere episodico.

È in sintesi da osservare che la completa realizzazione degli edifici previsti o in fase di progettazione, ancorché aumentino la dotazione di servizio dell'area, non sembrano rispondere a un chiaro disegno di diffusione territoriale del servizio, riproponendo situazioni di scarsa o eccessiva utilizzazione delle strutture.

Nota per la lettura delle tabelle seguenti.

1) 20 e 25 è il numero di alunni per sezione rispetto ai quali sono stati stimati i fabbisogni;

2) le sezioni necessarie sono state calcolate nell'ipotesi rispettivamente:

A. di utilizzazione di tutte le sezioni esistenti,

B. di non utilizzazione delle sezioni private esistenti,

C. come per l'ipotesi B ma con la sostituzione delle sezioni non regolamentari;

3) il fabbisogno finanziario e il fabbisogno di superfici si riferiscono all'ipotesi C con la previsione di affollamento di 25 alunni per aula.

Tabella 4.5. Scuola materna: struttura attuale e fabbisogni arretrati nei 52 comuni dell'area metropolitana (anno scolastico 1974-75).

Comuni	Residenti in età 3-5	Sezioni esistenti			Fabbisogno arretrato (sezioni)						Fabb. finanz. (milioni)	Fabb. aree (mq.)
		Pubbliche	Private	Tot	A		B		C			
					20	25	20	25	20	25		
Airasca	99	2	1	3	1	1	2	2	4	4	100	3.000
Alpignano	644	9	3	12	17	11	20	14	20	14	350	10.500
Avigliana	382	3	2	5	12	9	14	11	14	11	275	8.250
Baldissero Torinese	68	1	—	1	2	1	2	1	2	1	25	750
Beinasco	1.167	8	6	14	39	28	45	34	47	36	900	27.000
Borgaro	325	—	6	6	9	6	15	12	15	12	300	9.000
Brandizzo	342	—	2	2	13	10	15	12	15	12	300	9.000
Bruino	309	—	1	1	13	10	14	11	14	11	275	8.250
Buttigliera Alta	184	2	2	4	4	3	6	5	8	7	175	5.250
Cambiano	223	—	2	2	8	6	10	8	10	8	200	6.000
Candiolo	148	—	2	2	5	3	7	5	7	5	125	3.750
Carignano	433	6	—	6	14	10	14	10	14	10	250	7.500
Carmagnola	1.142	—	18	18	33	23	51	41	51	41	1.025	30.750
Caselette	79	2	—	2	2	1	2	1	2	1	25	750
Caselle	729	—	3	3	30	23	33	26	33	26	650	19.500
Castiglione Torinese	199	1	1	2	7	5	8	6	8	6	150	4.500
Chieri	1.720	18	10	28	49	34	59	44	65	50	1.250	37.500
Chivasso	1.327	13	—	13	47	35	47	35	50	38	950	28.500
Cirié	864	6	6	12	28	19	34	25	34	25	625	18.750
Collegno	2.285	38	7	45	58	37	65	44	65	44	1.100	33.000
Druento	340	—	3	3	12	9	15	12	15	12	300	9.000
Gassino Torinese	451	3	—	3	17	13	17	13	17	13	325	9.750
Grugliasco	1.871	24	—	24	60	43	60	43	78	61	1.525	45.750
La Loggia	340	—	3	3	12	9	15	12	15	12	300	9.000
Leini	536	—	4	4	20	15	24	19	24	19	475	14.250
Moncalieri	3.184	39	17	56	87	59	104	76	116	88	2.200	66.000
Nichelino	3.116	39	10	49	91	63	101	73	123	95	2.375	71.250
None	317	—	2	2	12	9	14	11	14	11	275	8.250
Orbassano	993	8	3	11	34	25	37	28	37	28	700	21.000
Pecetto Torinese	88	—	2	2	2	1	4	3	4	3	75	2.250
Pianezza	531	4	4	8	16	11	20	15	20	15	375	11.250
Pino Torinese	373	3	3	6	11	7	14	10	14	10	250	7.500
Piobesi Torinese	107	—	2	2	3	2	5	4	5	4	100	3.000
Piossasco	733	—	6	6	27	20	33	26	33	26	650	19.500
Poirino	316	—	2	2	12	9	14	11	14	11	275	8.250
Rivalta di Torino	794	11	4	15	21	14	25	18	25	18	450	13.500
Riva presso Chieri	87	—	1	1	3	2	4	3	4	3	75	2.250
Rivoli	2.972	39	5	44	90	63	95	68	103	76	1.900	57.000
Robassomero	113	2	—	2	3	2	3	2	3	2	50	1.500
Rosta	110	—	2	2	3	2	5	4	5	4	100	3.000
S. Francesco al Campo	146	—	2	2	5	3	7	5	7	5	125	3.750
S. Maurizio Canavese	343	—	7	7	8	5	15	12	15	12	300	9.000
S. Mauro Torinese	657	6	—	6	24	18	24	18	24	18	450	13.500
Santena	535	—	4	4	20	15	24	19	24	19	475	14.250
Settimo Torinese	2.750	6	5	11	113	88	118	93	118	93	2.325	69.750
Trofarello	414	—	5	5	14	10	19	15	19	15	375	11.250
Venaria	1.309	12	8	20	39	27	47	35	47	35	875	26.250
Villarbasse	59	—	1	1	2	1	3	2	3	2	50	1.500
Villastellone	244	3	3	6	5	3	8	6	8	6	150	4.500
Vinovo	485	3	—	3	19	14	19	14	19	14	350	10.500
Volpiano	429	—	4	4	15	11	19	15	19	15	375	11.250
Volvera	214	—	2	2	8	6	10	8	10	8	200	6.000
Totale 52 comuni	37.626	311	186	497	1.199	854	1.385	1.040	1.460	1.115	27.875	836.250

## segue 4. I servizi scolastici

Tabella 4.6. Scuola elementare: struttura attuale e fabbisogni arretrati nei 52 comuni dell'area metropolitana (anno scolastico 1974-75)

Comuni	Residenti in età 6-10	Aule esistenti			Fabbisogno arretrato (aule)						Fabbis. finanz. (milioni)	Fabbis. aree (mq.)
		Pubbliche	Private	Totale	A		B		C			
					20	25	20	25	20	25		
Airasca	131	8	-	8	- 1	- 2	- 1	- 2	- 1	- 2	-	-
Alpignano	1,030	51	-	51	6	- 6	6	- 6	15	3	60	1,500
Avigliana	622	33	-	33	1	- 6	1	- 6	3	- 4	-	-
Baldissero Torinese	101	7	-	7	- 1	- 3	- 1	- 3	- 1	- 3	-	-
Beinasco	1,717	67	-	67	27	9	27	9	35	17	340	8,500
Borgaro	562	20	-	20	11	5	11	5	11	5	100	2,500
Brandizzo	572	15	-	15	16	10	16	10	20	14	280	7,000
Bruino	387	21	-	21	-	- 4	-	- 4	-	- 4	-	-
Buttigliera Alta	309	18	-	18	- 1	- 4	- 1	- 4	3	-	-	-
Cambiano	361	20	-	20	-	- 4	-	- 4	-	- 4	-	-
Candiolo	259	12	-	12	2	- 1	2	- 1	2	- 1	-	-
Carignano	716	29	-	29	10	3	10	3	13	6	120	3,000
Carmagnola	1,922	95	-	95	11	- 10	11	- 10	15	- 6	-	-
Caselette	145	5	-	5	3	1	3	1	3	1	20	500
Caselle	1,096	42	-	42	18	6	18	6	31	19	380	9,500
Castiglione Torinese	341	15	-	15	4	-	4	-	4	-	-	-
Chieri	2,564	114	15	129	12	- 16	27	- 1	31	3	60	1,500
Chivasso	2,158	107	-	107	12	- 12	12	- 12	12	- 12	-	-
Cirié	1,373	69	-	69	7	- 9	7	- 9	20	4	80	2,000
Collegno	3,321	151	-	151	31	- 5	31	- 5	31	- 5	-	-
Druento	514	23	-	23	5	-	5	-	9	4	80	2,000
Gassino Torinese	712	43	-	43	- 4	- 12	- 4	- 12	4	- 4	-	-
Grugliasco	2,928	125	13	138	23	- 9	36	4	49	17	340	8,500
La Loggia	481	12	-	12	14	9	14	9	26	21	420	10,500
Leinì	767	28	-	28	14	6	14	6	22	14	280	7,000
Moncalieri	4,596	189	52	241	12	- 39	64	13	96	45	900	22,500
Nichelino	4,280	133	-	133	102	55	102	55	122	75	1,500	37,500
None	506	12	-	12	16	10	16	10	16	10	200	5,000
Orbassano	1,507	60	1	61	22	5	23	6	28	11	220	5,500
Pecetto Torinese	173	8	-	8	2	-	2	-	3	1	20	500
Pianezza	796	46	12	58	- 14	- 23	- 2	- 11	- 2	- 11	-	-
Pino Torinese	659	26	-	26	10	3	10	3	16	9	180	4,500
Piobesi Torinese	181	10	-	10	-	- 2	-	- 2	1	- 1	-	-
Piossasco	1,145	54	-	54	9	- 4	9	- 4	20	7	140	3,500
Poirino	515	19	5	24	4	- 1	9	4	12	7	140	3,500
Rivalta di Torino	1,052	75	-	75	- 17	- 29	- 17	- 29	- 16	- 28	-	-
Riva presso Chieri	158	8	-	8	1	- 1	1	- 1	4	2	40	1,000
Rivoli	4,408	135	8	143	99	51	107	59	122	74	1,480	37,000
Robassomero	147	4	-	4	4	2	4	2	4	2	40	1,000
Rosta	195	4	-	4	7	5	7	5	11	9	180	4,500
S.Francesco al Campo	261	15	-	15	- 1	- 4	- 1	- 4	- 1	- 4	-	-
S.Maurizio Canavese	467	25	-	25	1	- 4	1	- 4	2	- 3	-	-
S.Mauro Torinese	1,118	37	-	37	24	12	24	12	26	14	280	7,000
Santena	840	39	-	39	7	- 2	7	- 2	7	- 2	-	-
Settimo Torinese	4,530	121	-	121	128	78	128	78	161	111	2,220	55,500
Trofarello	729	18	-	18	22	14	22	14	25	17	340	8,500
Venaria	1,963	65	6	71	37	15	43	21	49	27	540	13,500
Villarbasse	113	5	-	5	1	-	1	-	1	-	-	-
Villastellone	378	14	-	14	7	3	7	3	8	4	80	2,000
Vinovo	684	31	-	31	7	- 1	7	- 1	15	7	140	3,500
Volpiano	707	26	-	26	13	5	13	5	18	10	200	5,000
Volvera	366	18	-	18	2	- 2	2	- 2	2	- 2	-	-
Totale 52 comuni	57,563	2,327	112	2,439	764	307	864	343	1,128	570	11,400	285,000

Tabella 4.7. Scuola media inferiore: struttura attuale e fabbisogni arretrati nei 52 comuni dell'area metropolitana (anno scolastico 1974-75)

Comuni	Residenti in età 11-13	Aule esistenti			Fabbisogno arretrato (aule)						Fabbis. finanz. (milioni)	Fabbis. aree (mq.)
		Pubbliche	Private	Totale	A		B		C			
					20	25	20	25	20	25		
Airasca	104	-	-	-	6	5	6	5	6	5	100	2,750
Alpignano	566	28	-	28	3	- 3	3	- 3	3	- 3	-	-
Avigliana	443	15	-	15	9	4	9	4	13	8	160	4,400
Baldissero Torinese	47	-	-	-	3	2	3	2	3	2	40	1,100
Beinasco	772	21	-	21	21	13	21	13	25	17	340	9,350
Borgaro	238	17	-	17	- 4	- 7	- 4	- 7	- 4	- 7	-	-
Brandizzo	303	11	-	11	6	2	6	2	8	4	80	2,200
Bruino	147	6	-	6	2	-	2	-	2	-	-	-
Buttigliera Alta	155	9	3	12	- 3	- 5	-	- 2	-	- 2	-	-
Cambiano	206	9	-	9	2	-	2	-	11	9	180	4,950
Candiolo	112	6	-	6	-	- 1	-	- 1	1	-	-	-
Carignano	307	14	-	14	3	-	3	-	3	-	-	-
Carmagnola	917	48	-	48	2	- 8	2	- 8	26	16	320	8,800
Caselette	72	-	-	-	4	3	4	3	4	3	60	1,650
Caselle	508	21	-	21	7	1	7	1	8	2	40	1,100
Castiglione Torinese	157	10	-	10	- 1	- 3	- 1	- 3	- 1	- 3	-	-
Chieri	1,282	71	10	81	- 11	- 25	- 1	- 15	- 1	- 15	-	-
Chivasso	1,114	51	-	51	10	- 2	10	- 2	18	6	120	3,300
Cirié	703	33	-	33	6	- 2	6	- 2	11	3	60	1,650
Collegno	1,708	72	-	72	22	3	22	3	26	7	140	3,850
Druento	263	11	-	11	3	1	3	1	3	1	20	550
Gassino Torinese	364	25	-	25	- 5	- 9	- 5	- 9	- 5	- 9	-	-
Grugliasco	1,396	63	3	66	11	- 5	14	- 2	37	21	420	11,550
La Loggia	243	10	-	10	3	1	3	1	4	2	40	1,100
Leini	375	18	-	18	3	- 1	3	- 1	5	1	20	550
Moncalieri	2,472	110	20	130	6	- 21	26	- 1	31	4	80	2,200
Nichelino	2,003	74	-	74	36	14	36	14	36	14	280	7,700
None	267	14	-	14	1	- 2	1	- 2	2	- 1	-	-
Orbassano	752	44	-	44	- 3	- 11	- 3	- 11	- 3	- 11	-	-
Pecetto Torinese	67	-	-	-	4	3	4	3	4	3	60	1,650
Pianezza	372	26	-	26	- 6	- 10	- 6	- 10	- 6	- 10	-	-
Pino Torinese	281	11	-	11	4	1	4	1	4	1	20	550
Piobesi Torinese	99	6	-	6	- 1	- 2	- 1	- 2	- 1	- 2	-	-
Piossasco	534	28	-	28	1	- 5	1	- 5	5	- 1	-	-
Poirino	298	13	-	13	3	-	3	-	3	-	-	-
Rivalta di Torino	560	32	-	32	- 1	- 7	- 1	- 7	- 1	- 7	-	-
Riva presso Chieri	97	3	-	3	2	1	2	1	2	1	20	550
Rivoli	2,241	82	12	94	29	5	41	17	50	26	520	14,300
Robassomero	83	-	-	-	5	4	5	4	5	4	80	2,200
Rosta	70	1	-	1	3	2	3	2	4	3	60	1,650
S.Francesco al Campo	128	6	-	6	1	-	1	-	2	1	20	550
S.Maurizio Canavese	237	13	-	13	-	- 3	-	- 3	-	- 3	-	-
S. Mauro Torinese	527	23	-	23	6	-	6	-	11	5	100	2,750
Santena	356	14	-	14	6	2	6	2	20	16	320	8,800
Settimo Torinese	2,246	62	-	62	62	37	62	37	68	43	860	23,650
Trofarellio	351	17	-	17	2	- 2	2	- 2	13	9	180	4,950
Venaria	1,060	41	-	41	17	6	17	6	25	14	280	7,700
Villarbasse	49	3	-	3	-	- 1	-	- 1	-	- 1	-	-
Villastellone	162	11	-	11	- 2	- 4	- 2	- 4	9	7	140	3,850
Vinovo	334	16	-	16	2	- 1	2	- 1	4	1	20	550
Volpiano	323	24	-	24	- 6	- 10	- 6	- 10	7	3	60	1,650
Volvera	191	8	-	8	2	-	2	-	2	-	-	-
Tot. 52 comuni	28,662	1,251	48	1,299	318	110	353	122	524	262	5,240	144,100

## segue 4. I servizi scolastici

Tabella 4.8. Programma di edilizia scolastica a breve termine nei 52 comuni dell'area metropolitana

Comuni	Destinazione	Aule	Fase di attuazione	Costo previsto (milioni)	Note
Airasca	materna	5	progettata	150	
Alpignano	elementare	15	prevista	600	
Avigliana	elem. e media		progetto di massima	419	
"	asilo nido	2	progetto	117	
Beinasco	elementare	10	appaltata	120	
Borgaro	elementare	10	progettata	250	
Brandizzo	asilo nido	3	progetto	130	
"	elem. 4 stralcio		progetto	200	
"	media	4	progetto	200	Più palestra-ampliamento
Buttiglieria alta	materna-elem.	8	progetto di massima	150	Opera di urbanizzazione secondaria
"	elementare		progettata	114	1 lotto
Cambiano	media	15	prevista	400	
Carmagnola	nido-materna	13	appaltata	400	
Caselette	elem.-media		prevista		
Caselle	elementare	24	prevista	500	
Chieri	asilo nido	2	progettato-deliberato	160	
"	materna	6	progettata	300	
"	materna	3	in progettazione	150	
"	elementare	13	progettata in via di finanz.	250	
"	elementare	15	progettata	310	
Chivasso	asilo nido	3	progettato	160	
"	elementare		progettata	350	
Ciriè	asilo nido		progettato	120	
"	elementare		progettata	200	
Collegno	nido-materna		appalto in corso	280	
"	elementare		1° lotto appaltato-2° progettato	394	
"	media		progetto di massima	750	
"	media		progettato	250	Ampliamento
Druento	asilo nido		appaltato	90	
Gassino	materna		appaltata	137	
"	nido-materna		progettata	305	
Grugliasco	elementare		progettata	200	Ampliamento
"	media		appaltata	750	
"	nido-materna	3	progettata	400	
La Loggia	asilo nido	4	prevista	250	
Leini	asilo nido	3			
Moncalieri	elementare	5	appaltata	58	Ampliamento
Nichelino	asilo nido	3	appaltata	145	
"	elementare		appaltata	300	Opere di urbanizzazione
None	media		previsto	30	Ampliamento e impianti sport.
Orbassano	materna	3	appaltata e finanziata	90	
"	asilo nido	3	progettata	110	54 bambini
Pecetto	elementare	10	progettata in via di appal.	100	
Pianezza	elementare	3	progettata	360	
"	asilo nido		prevista	150	
"	materna		prevista		Riattamento vecchia costruz.

Comuni	Destinazione	Aule	Fase di attuazione	Costo previsto (milioni)	Note
Pino Torinese	elementare	18	progettata	520	
Piobesi	elementare	2	prevista		Ampliamento
Piossasco	elementare		prevista		Esiste un mutuo di 60.000.000
"	elementare		progettata in via di appalto		
Poirino	elementare	6	progettata	90	Ampliamento
Rivalta	nido-materna		prevista		
Rivoli	media	24	progetto	2.000	Opere di urb. soc.
"	nido-materna		progettata in via di appalto	500	
Robassomero	elementare	5	progettato-deliberato	121	
S.Maurizio Canavese	media	24	progettata	400	
Santena	nido		progettato e finanziato	100	
"	media		finanziata	90	Ampliamento
Settimo	asilo nido	3	progettato		
"	media		progettata		
Trofarello	elementare	10	progettata	170	
"	media		progettata		
Venaria	asilo nido	1	appaltato		Convenzione urbanistica
"	materna	1	"		"
"	elementare	15	"		"
"	"		"		"
"	media	24	progettata		
"	"	13	appalata		Convenzione urbanistica
Villarbasse	elementare		prevista		Acquisto del terreno
Vinovo	materna		prevista		Ampliamento refettorio-
"	elementare	4	"	}105	convenzione urbanistica
"	media	4	"		Convenzione urbanistica
Volpiano	elementare	20	progetto	}800	"
"	materna	3	"		
Volvera	media	9	progettata	360	In parte convenzione urba.

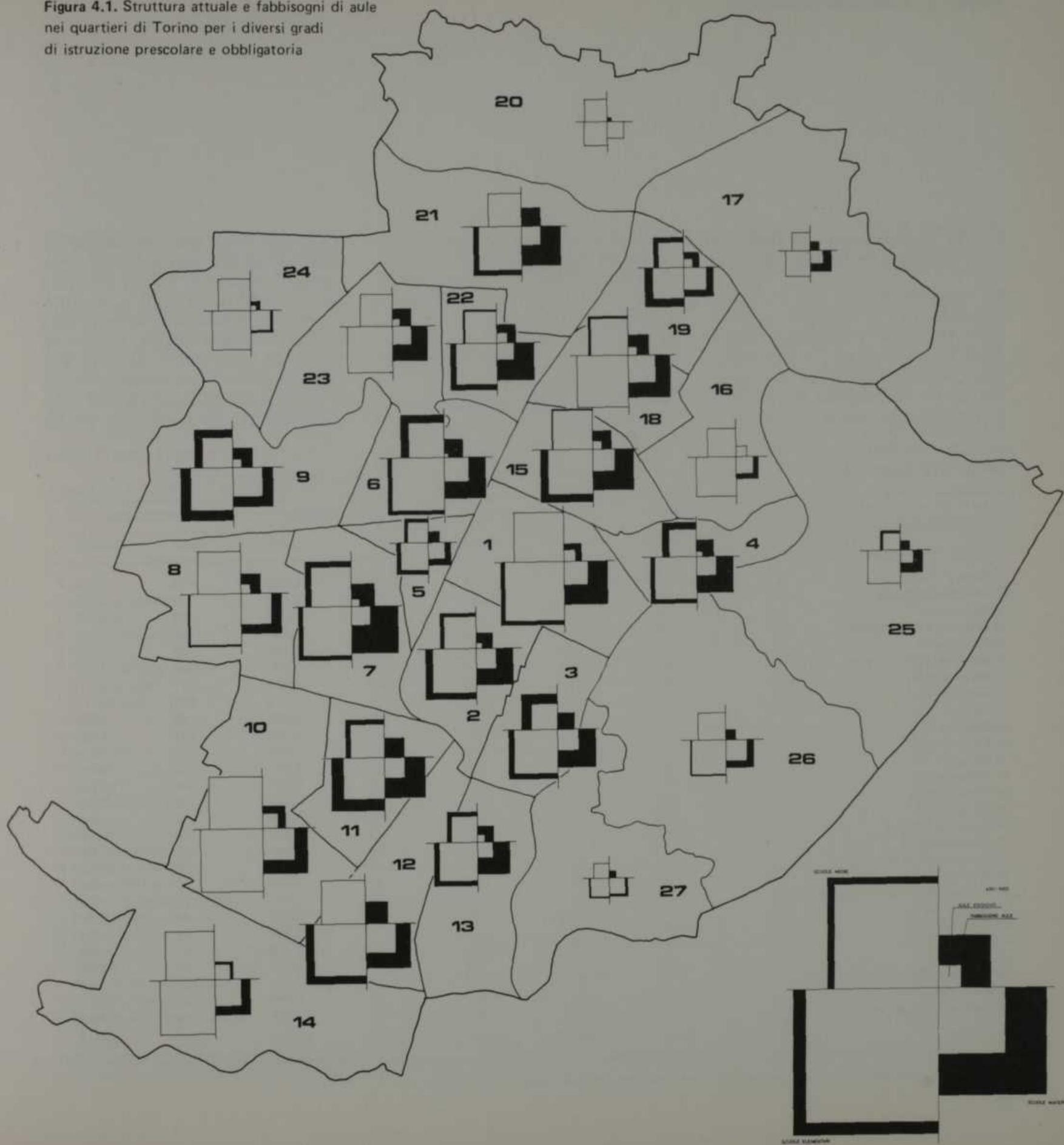
Fonte: rilevazione SITECO Novembre-dicembre 1974.

segue 4. I servizi scolastici

Tabella 4.9. Scuole in costruzione nei 52 comuni della prima e seconda cintura

Comuni	Destinazione	Opera		Numero aule	Costo (milioni)		Finanziamento		Note
		Nuova costruzione	Restauro amplia. e riatt.		Previsto	Finanziato	Ente	Tipo	
Airasca	Elementare		1	9	86	86	Comune	c/capitale	Convenzione urbanist.
Alpignano	Asilo nido	1		3	300		"	mutuo	
Beinasco	Media	1		15			"		
Borgaro	Materna	1		6	160		"		Urbanizzazione secon.
Brandizzo	Elementare	1		20	350		"		Per il 1° stralcio di 12 aule e palestra
Bruino	Elementare	2		20					
Carmagnola	Media	1		24	637	400	Stato	c/capitale	A totale carico. La differenza è dovuta a perizia suppletiva (L. 641)
Caselle	Elementare	1		12	208	160	Stato		
Chieri	Media	1		24	833		"	c/capitale	Finanziamento già ottenuto 500 milioni pari al 60 dell'opera
Chivasso	Materna	1 pref.					Stato		
Druento	Materna	1		3	85	40	Regione	c/capitale	
Grugliasco	Asilo nido	1			160				45 bambini
"	Elementare	1		12	235				Opere di urban,second.
"	Materna	1		3	150				
La Loggia	Elementare	2		36	570	570	Comune-Stato	c/capitale	
Leinì	Elem.-media		1	24	179		Comune	c/cap.-mutuo	
Moncalieri	Materna	1	2	11	122		"		
"	Elementare	3	1	39	525		"		
"	Media	1		24	290		"		
Nichelino	Asilo nido	1			180		"		90 bambini
"	Materna	1		6	185	50	"		Convenzione urbanist.
"	Media	1		20	650		"		
Pecetto	Materna	1		5	50		"	c/cap.-mutuo	Privata
Piossasco	Elementare	1		5	100		"	"	
Rivalta	Elementare	1			250		Stato-comune		
Riva presso Chieri	Media		1						
Rivoli	Asilo nido	1		1	50		Comune		Manca solo l'arredamento: entrerà in funzione nel dicembre 1974
"	Materna	3		18	394		Comune		
"	Elementare	1		3			Stato		
S.Mauro Torinese	Elementare	2		35					
Santena	Media	1		12	500	1 stralcio 230	"		Mancano le rifiniture
Settimo	Asilo nido	1		4	90		Comune Confind.		100 bambini
"	Elementare	1		20	800	500		mutuo	
Venaria	Asilo nido	1		3		236	Comune		
"	Elementare	1		12		203	Stato		
Villastellone	Media	1		12	160	160	"	c/capitale	
Vinovo	Elementare	1		5	90		Comune	"	Convenzione urbanist.

Figura 4.1. Struttura attuale e fabbisogni di aule nei quartieri di Torino per i diversi gradi di istruzione prescolare e obbligatoria



## segue 4. I servizi scolastici

### 4.5. La localizzazione dei fabbisogni nei 27 quartieri del Comune di Torino

La rappresentazione del fenomeno scolastico nei 27 quartieri in cui è articolata l'area urbana, pur conservando un certo margine di approssimazione, è atta a fornire una valutazione del livello del servizio scolastico e prescolastico nei diversi contesti socio-

economici cittadini. La rassegna di dati, prospettata nelle tabelle seguenti, illustra la situazione scolastica dell'anno 1972-73 e i fabbisogni arretrati in termini di sezioni e aule secondo le ipotesi già segnalate. Ai fini di un primo esame delle caratteristiche del servizio scolastico, si ritiene utile annotare i dati salienti per singolo grado di istruzione:

*Asili nido.* Per una popolazione in classe di età 0-2 pari a 53.613 unità risultano disponibili 2.653 posti di cui oltre il 45% in strutture aziendali o private. La domanda di servizio, sulla base delle ipotesi assunte, è calcolata in 13.403 posti nido, dai quali, sottratta la disponibilità attuale, si deduce una quota insoddisfatta non inferiore all'80%. In termini di sezioni

**Tabella 4.10.** Situazione scolastica e prescolastica nei quartieri di Torino (scuole pubbliche e non pubbliche anno 1972-73)

Quartieri	Asili nido	Scuole materne		Scuole elementari		Scuole medie	
	posti	sezioni	iscritti	aule	iscritti	aule	iscritti
1 Centro	220	40	1,235	246	6,538	173	4,395
2 S. Secondo-Crocetta	60	29	1,038	137	3,645	75	1,760
3 S. Salvario	—	30	882	133	3,652	49	1,259
4 Vanchiglia-Vanchiglietta	45	27	794	127	2,697	52	865
5 Cit Turin	—	19	471	55	1,160	29	660
6 Campidoglio-p.le Umbria	30	43	1,243	196	5,102	88	2,153
7 Borgo S. Paolo	105	25	943	169	4,994	117	3,171
8 Pozzo Strada	138	67	1,348	185	4,513	132	2,143
9 Parella	130	60	882	129	3,703	66	1,870
10 Mirafiori	410	71	1,598	278	5,788	201	2,764
11 Santa Rita	—	31	889	121	4,032	83	1,870
12 Lingotto	—	62	1,286	192	5,313	138	2,049
13 Millefonti	105	16	517	105	2,970	48	1,265
14 Città Giardino	400	45	892	217	4,557	170	2,735
15 Aurora	135	33	937	141	4,264	116	2,608
16 Regio Parco-Stura	210	19	588	110	2,432	58	1,327
17 Barca-Bertoulla	—	11	412	44	1,068	24	470
18 M. te Rosa-M. te Bianco	120	54	1,261	208	5,116	99	2,031
19 Barriera Milano	120	36	604	70	1,128	46	598
20 Falchera Snia-Pietralta-Villaretto	—	19	229	39	326	36	232
21 Basse di Stura	—	26	633	130	3,630	78	1,911
22 Borgo Vittoria	177	19	677	121	3,990	71	1,506
23 Lucento	100	24	653	146	1,710	72	1,281
24 Vallette	60	29	727	106	2,619	72	1,352
25 Madonna Pilone-Sassi Superga	—	11	407	77	1,576	21	467
26 Borgo Po-Crimea	—	32	1,191	85	1,990	53	1,316
27 Cavoletto-Pilonetto-Fioccardo	—	18	487	24	555	16	407
Torino	2,565	896	22,824	3,591	89,068	2,183	44,465

Fonte: Elaborazione SITECO su dati Centro Studi Urbanistici della città di Torino.

occorrenti dovrebbero esserne realizzate almeno 435, ai sensi della legge regionale 15 gennaio 1973 n. 3 che fissa di norma un minimo di 25 bambini per sezione. Con l'indice di 20 bambini per sezione il fabbisogno arretrato è di 544 sezioni.

*Scuole materne.* Risultano operanti 896 sezioni che accolgono complessivamente 22.824 iscritti su una popolazione residente in età 3-5 di 53.031 unità. Il tasso di scolarità non supera il

43% e si pone a un livello eccezionalmente basso in specie se si consideri il grado di sviluppo socio-economico del Piemonte e, tanto più, del capoluogo. A palesare inoltre la situazione di pesante carenza di un servizio sociale primario qual è la scuola dell'infanzia, concorre la considerazione della notevole presenza di scuole non pubbliche (per gran parte convenzionate, sussidiate o sovvenzionate dall'ente pubblico con notevole aggravio di bilancio)

con 333 sezioni e 12.388 iscritti pari rispettivamente al 37% delle sezioni esistenti e al 54% degli alunni iscritti. Come mostrano i dati riportati, l'affollamento medio delle scuole non pubbliche (37 alunni contro i 19 delle scuole pubbliche) eccede il limite normativo di 30 alunni per aula non senza ripercussione sulla qualità del servizio prestato.

A prescindere dai valori assoluti, nel caso della scuola materna pubblica

**Tabella 4.11.** Fabbisogni arretrati in termini di sezioni e aule nei quartieri di Torino

Quartieri	Asilo nido		Scuola materna		Scuola elementare		Scuola media		Totale aule e sezioni	
	20	25	20	25	20	25	20	25	20	25
1 Centro	23	19	121	94	90	41	8	- 21	242	154
2 S,Secondo-Crocetta	21	17	83	65	81	47	33	15	218	144
3 S,Salvato	25	20	88	69	68	34	62	44	243	167
4 Vanchiglia-Vanchiglietta	23	19	88	68	64	27	53	34	228	148
5 Cit Turin	11	8	26	18	30	16	19	11	86	53
6 Campidoglio-P,le Umbria	31	25	104	80	71	29	65	42	271	176
7 Borgo S,Paolo	42	34	163	128	139	80	66	35	410	277
8 Pozzo Strada	29	23	74	47	56	11	- 12	- 33	159	81
9 Parella	27	22	76	51	108	64	60	38	271	175
10 Mirafiori	26	21	112	77	62	- 1	- 34	- 66	200	98
11 Santa Rita	37	29	111	85	125	79	47	25	320	218
12 Lingotto	43	34	110	79	114	62	6	- 20	273	175
13 Millefonti	18	14	74	58	58	27	34	18	184	117
14 Città Giardino	6	5	65	44	18	- 26	- 22	- 49	89	49
15 Aurora	25	20	110	84	98	55	24	1	257	160
16 Regio Parco-Stura	-	-	22	15	- 24	- 38	- 10	- 18	22	15
17 Barca-Bertouille	7	6	25	19	8	- 2	2	- 3	42	25
18 M,te Rosa-M,te Bianco	32	25	103	75	31	- 14	36	12	202	112
19 Barriera Milano	13	11	40	26	67	40	34	19	154	96
20 Falchera S,nia-Pietralta-Villaretto	2	1	- 7	- 9	- 22	- 25	- 24	- 27	2	1
21 Basse di Stura	33	26	106	82	73	33	24	5	236	146
22 Borgo Vittoria	21	17	97	76	72	35	26	8	216	136
23 Lucento	23	19	80	62	19	- 12	11	- 4	133	81
24 Vallette	5	4	14	5	10	- 12	11	- 5	40	9
25 Madonna Pilone-Sassi-Superga	8	6	30	23	3	- 10	14	7	55	36
26 Borgo Po-Crimea	9	7	31	25	16	3	4	- 4	60	35
27 Cavoletto-Pilonetto-Fioccardo	4	3	10	6	10	4	2	- 1	26	13
Torino	544	435	1,963	1,461	1,491	687	641	314	4,639	2,897

Fonte: Elaborazione SITECO su dati Centro Studi Urbanistici della città di Torino.

## segue 4. I servizi scolastici

effettivamente poco attendibili, una prima e necessaria verifica a livello di singola scuola (dati dell'Assessorato alla Statistica del Comune di Torino), conferma la tendenza delle scuole non pubbliche a iscrivere un numero di alunni per aule generalmente superiore a 40.

La valutazione dell'entità delle nuove opere necessarie a coprire la domanda di servizio varia intorno alle 1.500-2.000 sezioni.

**Scuole elementari.** Le aule elementari funzionanti sono 3.591 (di cui 207 non regolamentari e 341 in scuole private) con 89.068 iscritti su una popolazione in classe in età di 85.508 unità (tasso di scolarità pari al 104,2%); è quindi generalmente ottemperato l'obbligo scolastico con un tasso non elevato di ripetenze e ritardi. Le scuole private assorbono tuttora circa il 10,4% della domanda scolare, ma l'incremento della domanda dei

servizi risulta assorbito dalla scuola pubblica, per cui la scolarizzazione privata tende progressivamente a ridursi in connessione specialmente all'estendersi, se non proprio del tempo pieno, delle iniziative della pubblica amministrazione tendenti ad ampliare l'attività e a prolungare l'orario scolastico.

Si tratta, comunque, di iniziative di carattere episodico dato che, d'altro lato, il ricorso ai doppi turni e il sovraffollamento delle aule mette in luce una situazione di carenza che dovrebbe essere sanata tramite la realizzazione di almeno 687 aule.

Un migliore standard qualitativo che consentisse anche lo svolgimento di attività ricreative ed extra-scolastiche, nel senso tradizionale del termine, determinerebbe un fabbisogno notevolmente maggiore, nell'ordine delle 1.500 aule.

**Scuole medie inferiori.** Su una popola-

zione in età 11-13 di 45.356 residenti, risultano 44.465 iscritti alla scuola media inferiore, con un tasso di scolarizzazione del 98%. Esiste cioè nell'area urbana un fenomeno non sottovalutabile di non completamento del ciclo dell'obbligo, tanto più che essendo comprese nel computo anche le scuole serali (solitamente frequentate da adulti), il valore indicato sarebbe approssimato per eccesso.

In termini di attrezzature scolastiche, risultano disponibili 1.998 aule (più 156 precarie e 185 private), che rappresentano una dotazione non sufficiente a coprire la domanda di servizio. La normalizzazione del fabbisogno arretrato comporterebbe la disponibilità aggiuntiva di 314 aule (nell'ipotesi di 25 alunni per aula) e di 641 aule (nell'ipotesi di 20 alunni per aula) ritenuta più consona ai livelli di efficienza postulati dagli attuali orientamenti pedagogici e didattici.

Tabella 4.12. Stime del fabbisogno di nuove dotazioni per l'istruzione (posti/alunno) nel comune di Torino

Fonte della stima	Asili nido		Scuole materne		Scuole elementari		Scuole medie		Totale	
	posti	mq.	posti	mq.	posti	mq.	posti	mq.	posti	mq.
IRES <sup>1</sup>	11.800	355.000	37.000	925.000	39.000	780.000	13.000	273.000	100.800	2.333.000
Variante 17 <sup>2</sup>			47.280	946.390	30.875	550.218	16.925	304.184	95.080	1.800.792
Assessorato all'istruzione Comune di Torino			13.000		11.000		16.000			
Ufficio interr.scolastico <sup>3</sup>					5.575		3.400			
Assessorato alla sicurezza sociale - Com. di Torino	1.200									
SITECO <sup>4</sup>	10.875	435.500	36.525	1.095.750	17.175	343.500	7.850	172.700	72.425	2.047.450

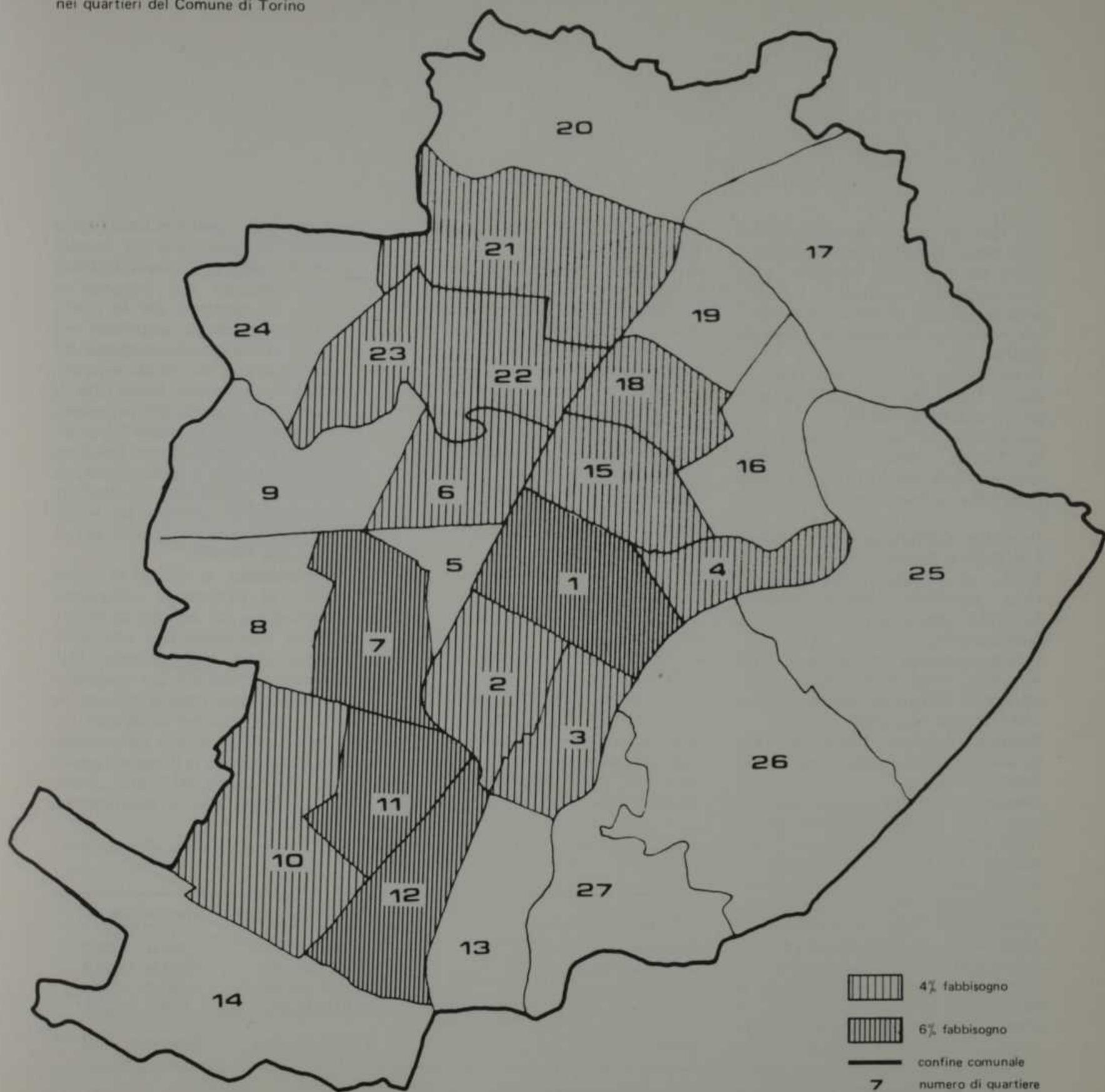
<sup>1</sup> Previsioni al 1986

<sup>2</sup> Escluse le zone collinari

<sup>3</sup> Programma biennale e triennale in attuazione della legge 641

<sup>4</sup> Fabbisogni in base all'indice 25 alunni/aula.

Figura 4.2. Fabbisogni per la scuola dell'infanzia nei quartieri del Comune di Torino



## segue 4. I servizi scolastici

Al fine di verificare l'attendibilità delle stime effettuate sulla normalizzazione del fabbisogno arretrato, sono state esaminate e comparate le ipotesi sulle occorrenze di dotazioni scolastiche elaborate dai seguenti organismi pubblici:

IRES, *Linee per la formazione del Piano territoriale di coordinamento per l'area ecologica di Torino*.

Assessorato all'Urbanistica della città di Torino, *Tabella di dimensionamento delle aree per i servizi*. Piano regolatore generale comunale, variante n. 17.

Relazione dell'Assessore all'Istruzione e all'Edilizia Scolastica del Comune di Torino al 2° incontro delle Grandi Città, organizzato dall'Associazione Nazionale Comuni d'Italia - ANCI (21 febbraio 1972).

Ufficio scolastico interregionale per il Piemonte, *Proposte di programma regionale di edilizia scolastica. Biennio 1967-68 e triennio 1969-71*.

Regione Piemonte, Assessorato alla Sicurezza Sociale, *Piano asili nido 1972 e 1973*.

Mentre a livello di scuola per l'infanzia (asilo nido e scuola materna) non si riscontrano notevoli differenze, aggirandosi le occorrenze intorno ai 48.000 posti alunno,<sup>5</sup> è da notare che per la scuola dell'obbligo l'IRES presumibilmente basa le previsioni al 1986 anche in relazione al rinnovamento dell'attuale quota obsoleta dell'impianto infrastrutturale, mentre le elaborazioni relative alla variante 17 oltre a sottovalutare la struttura esistente, si riferiscono ad ambiti territoriali più ristretti (zone di piano regolatore) che offrono minori possibilità di

compensazione di quelle offerte a livello di quartiere.

Il riferimento territoriale al quartiere, adottato per tenere conto dei diversi contesti sociali ed economici presenti nell'area urbana, assume attualmente un ruolo preciso ove si consideri il dibattito sulla distrettualizzazione scolastica. Infatti le proposte di partizione territoriale a fini scolastici coincidono o ricalcano con modifiche di lieve entità, i confini dei quartieri proprio per raggruppare omogeneamente problemi e necessità e rispondere alle esigenze di maggior collegamento tra famiglia e scuola, tra scuola e società. Con la creazione dei centri distrettuali ogni scelta di localizzazione di complessi scolastici dovrà riconsiderare l'intera maglia delle strutture scolastiche comprese nel territorio, avviando un'organica programmazione degli interventi.

I dati esposti precedentemente mettono infatti in rilievo proprio la mancanza di un'organica programmazione degli interventi in campo scolastico. A parte la generale e gravosa carenza di strutture scolastiche per l'infanzia, che

coinvolge tutti i quartieri (con l'unica eccezione di una zona di recente espansione quale la Falchera dotata di impianti adeguati alla domanda di servizio), le strutture per la scuola dell'obbligo risultano distribuite sul territorio in maniera disomogenea. Alla carenza di aule riscontrata nei quartieri San Paolo, Parella, Santa Rita, fa riscontro una disponibilità in eccesso sulla domanda nei quartieri Mirafiori, Città Giardino, Regio Parco, Falchera. Il Quartiere Centro presenta situazioni contrastanti: occorrenza di strutture per l'infanzia in assoluto tra le più elevate e abbondanza di aule per le scuole medie inferiori.

Presumibilmente si tratta di plessi scolastici di costruzione anteguerra, dimensionati a un ambito di utenza più vasto e commisurato alla forza attrattiva della zona centrale. Con l'introduzione dell'obbligo scolastico ai 14 anni, la scuola media inferiore ha assunto caratteristiche di servizio zonale, e quindi ha subito un processo diffusivo riducendo la domanda presso gli istituti scolastici del Centro. Anche se i fabbisogni non si compensano,

**Tabella 4.13.** Quadro riassuntivo delle occorrenze finanziarie e di superficie nel comune di Torino

Spacie delle scuole	Occorrenze	Finanziarie (milioni di lire)	Superficie (000 mq.)
Asili nido		10,875-13,600	435,5- 544,0
Scuole materne		36,525-49,075	1.095,8-1.472,2
Scuole elementari		13,740-29,820	343,5- 745,5
Scuole medie inferiori		6,280-12,820	172,7- 352,5
<b>Totale</b>		<b>67,420-105,315</b>	<b>2.047,5-3.114,2</b>

Fonte: Elaborazione SITECO.

Figura 4.3. Fabbisogni per la scuola dell'obbligo nei quartieri del Comune di Torino

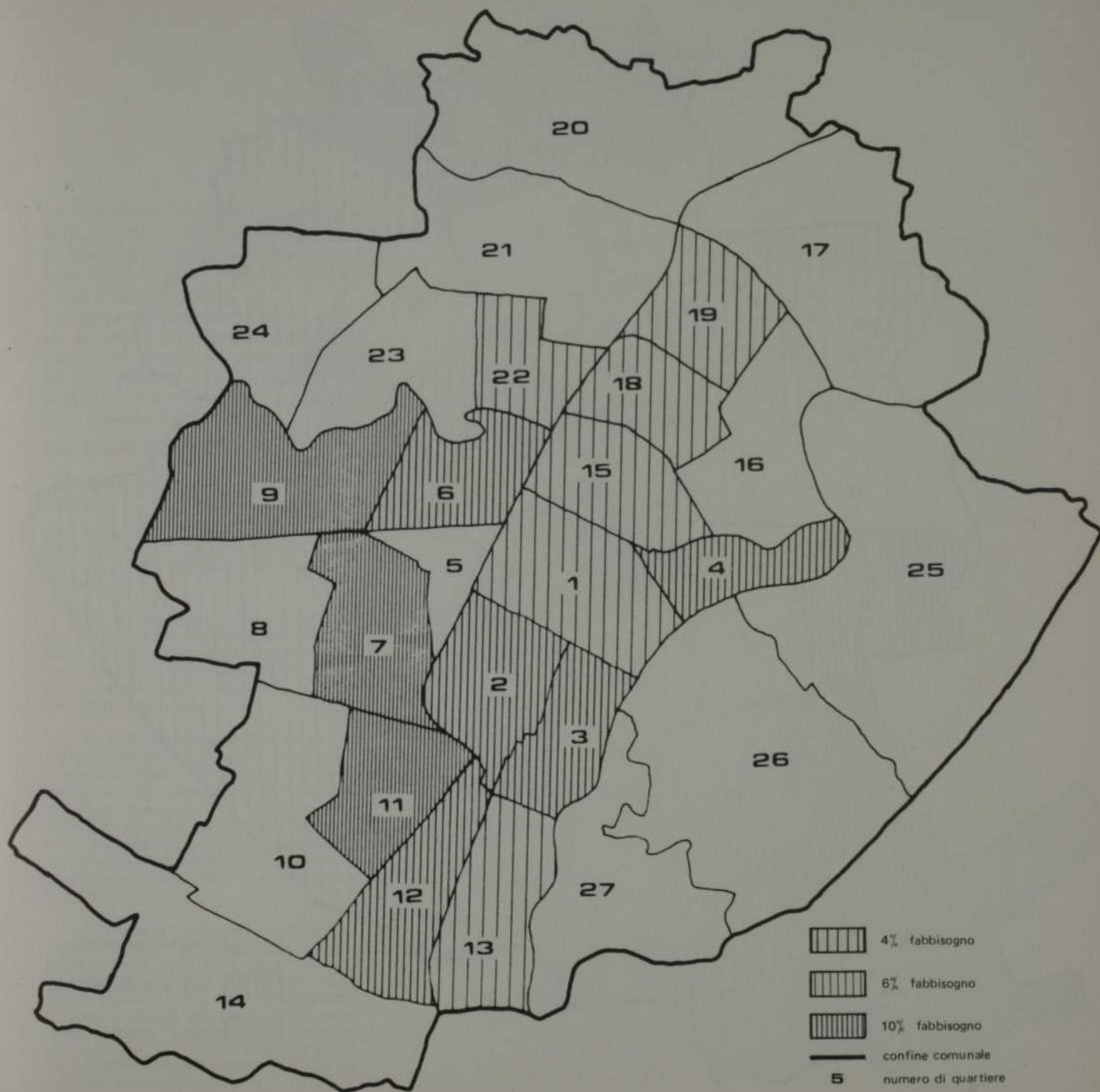
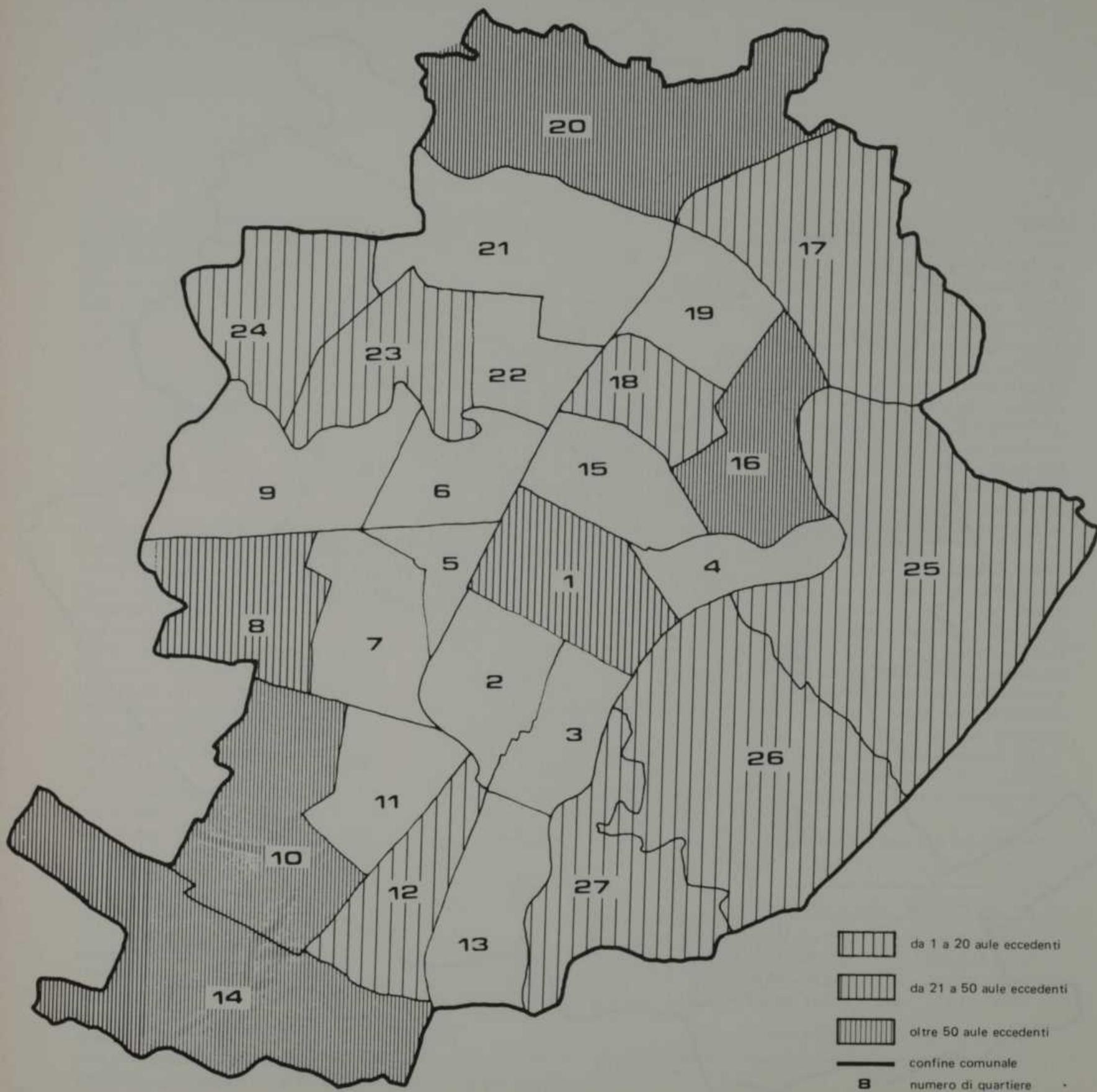


Figura 4.4. Eccedenze di aule nei quartieri del Comune di Torino



sembrerebbero possibili interventi di ristrutturazione che, forse poco convenienti dal punto di vista finanziario, potrebbero in parte sopperire alla carenza di aree per servizi.

La normalizzazione della rete di servizio scolastico per l'intera città comporta un impegno finanziario di 67-105 miliardi e la reperibilità di 2.047.000-3.114.000 mq. di aree, come è indicato nella tabella 4.13.

#### Note al capitolo 4

<sup>1</sup> Provincia di Torino, Assessorato all'Istruzione (1975).

<sup>2</sup> Per la delimitazione dei quartieri si è fatto riferimento alla pubblicazione della Città di Torino, Assessorato all'Urbanistica (1974 b).

<sup>3</sup> Per gli asili nido è stata prospettata una sola ipotesi di normalizzazione del fabbisogno arretrato in quanto la trasformazione degli asili nido non comunali (ONMI, aziendali, convenzionati) è tuttora priva di soluzioni chiare e concrete.

<sup>4</sup> Il tasso di scolarizzazione deriva dal rapporto tra gli alunni e la popolazione residente in classe di età rispettiva al grado di istruzione. Nel caso degli asili nido si è ipotizzata l'occupazione al 100% dei posti disponibili per cui il tasso di scolarizzazione è pari al rapporto tra i posti disponibili e i bambini in età 0-2 (da intendersi, secondo la nomenclatura ISTAT, da 1 giorno a 2 anni e 364 giorni).

<sup>5</sup> L'Assessorato alla Sicurezza Sociale dovendo ripartire gli scarsi fondi messi a disposizione ai sensi della legge statale 6 dicembre 1971 n. 1044 e della legge regionale 15 gennaio 1973 n. 3 per un ammontare di circa 4 miliardi per l'anno 1974, parte necessariamente da una domanda di servizio più contenuta e ha come obiettivo per il 1985 una scolarità non superiore al 15% dei bambini in classe di età 0-2.

## Capitolo 5

### I servizi sanitari

#### 5.1. La riforma del servizio ospedaliero nel riassetto territoriale dell'area metropolitana

Nel quadro dell'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, gli attuali strumenti formali d'intervento in tema di tutela della salute, si collegano alla riforma ospedaliera (legge 12 febbraio 1968 n. 132) e al più recente avvio della riforma sanitaria (legge 17 agosto 1974 n. 368 che converte il decreto legge 8 luglio 1974 n. 264), con il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di gestione e assistenza ospedaliera nonché con la prevista estinzione entro il 1° luglio 1977 di tutti gli enti preposti all'erogazione di prestazioni sanitarie in regime mutualistico.

Si tratta in effetti di un primo avvio, limitato e parziale, con gravi incognite finanziarie. L'attenzione del legislatore è ancora centrata sul momento della cura, in presenza di fatti morbosi già instaurati, quando per tutela della salute si deve intendere la garanzia di benessere fisico, mentale e sociale e quindi un'azione sanitaria globale che prevenga prima di curare e riabiliti dopo aver curato.

Si ripropone in altri termini, dopo un dibattito ultradecennale, l'urgenza di una riforma sanitaria a livello nazionale, con l'istituzione del Servizio sanitario articolato in Unità sanitarie locali.

In assenza di tale riforma, il trasferimento delle competenze ospedaliere alle Regioni, di per sé decisivo, rischia di essere equivocado come il trapasso di una gestione deficitaria dato che il sistema ospedaliero ha accumulato ne-

gli ultimi anni un bilancio passivo valutato, alla fine del 1974, nell'ordine dei 4.500 miliardi (contro i 2.700 miliardi della dotazione 1975 del Fondo sanitario nazionale).

Le forze politiche e sociali concordano sull'esigenza di superare l'odierno sistema assistenziale basato su un rapporto assicurativo e, quindi, sull'estensione delle prestazioni ai cittadini e non ai possessori di libretti mutualistici; concordano altresì sull'urgenza di varare una riforma che affronti il problema sanitario in maniera globale e, cioè, affermi l'unitarietà dell'atto sanitario nei tre momenti di prevenzione, cura e riabilitazione.

Ma, a parte l'accordo su questi obiettivi e sull'articolazione territoriale in unità sanitarie locali, emergono, dai documenti espressi dalle diverse componenti, profondi contrasti sulle modalità di attuazione, sulle competenze delle strutture istituzionali e, in sintesi, sui significati e contenuti da attribuire alle varie entità giudicatrici operanti in campo sanitario.

La situazione sanitaria regionale riflette le incertezze e gli equivoci della situazione nazionale. Tra l'altro, non risulta neppure approvato, in ottemperanza alla legge 12 febbraio 1968 n. 132, il piano ospedaliero i cui studi preparatori sono stati già effettuati dall'IRES.

Le carenze e le disfunzioni denunciate in questa sede non si differenziano dai fenomeni analoghi rilevabili a livello nazionale:

- elevato tasso di ospedalizzazione dovuto alla scarsa efficienza delle strutture sanitarie di primo livello;
- assenza di coordinamento tra ospe-

dali e servizi extraospedalieri, particolarmente mutualistici, che impedisce una selezione dei curandi ospedalieri e ambulatoriali;

— carenza di strutture ospedaliere e paraospedaliere per lungodegenti e convalescenti.

Gli interventi diretti a modificare le situazioni mirano da un lato all'organizzazione dei servizi extraospedalieri in seno alle future unità sanitarie locali, dall'altro a specificare e razionalizzare la stessa funzione ospedaliera nelle seguenti direzioni:

- aumento delle prestazioni a livello di base, ampliando il campo d'intervento degli ospedali zonali alle specializzazioni comuni più facilmente decentrabili;
- incremento dei servizi di diagnosi e cura particolarmente a livello zonale;
- incremento dei servizi di riabilitazione e recupero;
- istituzione di strutture ospedaliere e domiciliari per lungodegenti e convalescenti a minore intensità di cura;
- potenziamento dei servizi ambulatoriali ospedalieri.

L'articolazione e l'organizzazione del servizio ospedaliero per acuti, rappresentano una prima e parziale ipotesi di piano ospedaliero, in conformità alla legge 12 febbraio 1968 n. 132, che in Piemonte non ha avuto finora attuazione formale.

Ipotesi che, come rileva l'IRES, risente dei numerosi limiti derivanti dall'assenza del piano di sviluppo economico-territoriale della Regione e, non in misura minore, subisce la mancanza di conclusioni a livello nazionale sulle linee di riforma sanitaria.

Il disegno di organizzazione ospedalie-

Nella tabella 5.2. sono riassunte le ipotesi di normalizzazione del fabbisogno arretrato.

*Ipotesi A.* Fa riferimento ai seguenti standard ministeriali del 13.8.1969:

— posti letto per servizi di base: 3,4-4,2 per 1.000 ab.

— posti letto per specializzazioni: 1,5-2,2 per 1.000 ab.

— posti letto per lungodegenti: 3 per 1.000 ab.

Si tratta di una valutazione puramente quantitativa effettuata sulla base della dotazione esistente sia essa funzionale o non funzionale.

*Ipotesi B.* Si riferisce alle realizzazioni da effettuare nel breve termine, escludendo dal computo le dotazioni ritenute inefficienti.

*Ipotesi C.* Riassume le ipotesi IRES a breve e medio termine.

Se in termini quantitativi di posti letto le carenze non risultano vistose (sulla base degli standard ministeriali, circolare del 13.8.1969, la dotazione dei posti letto esistenti rientra negli indicati 4,9-6,4 posti letto per 1.000 abitanti), la distribuzione geografica dei presidi e soprattutto le caratteristiche di idoneità degli stessi alla funzione ospedaliera, determinano un fabbisogno di nuovi posti letto per acuti intorno ai 6.000-8.000 posti letto di cui 4.000-4.800 nei comuni esterni e 2.000-3.200 nell'area urbana, per un fabbisogno finanziario non inferiore ai 180-240 miliardi.

Nelle singole zone sanitarie la situazione si presenta come segue.

*Ciriè-Lanzo.* I presidi esistenti di Ciriè (140 posti letto) e Lanzo (82 posti letto) non presentano le caratteristiche qualitative e dimensionali atte alle esigenze di servizio. L'ospedale di Lanzo, situato nel centro storico e vincolato dalla Sovrintendenza alle Opere d'Arte non ha possibilità di espansione; quello di Ciriè può sopportare ampliamenti poco significativi sull'area ospedaliera, mentre risultano disponibili aree confinanti. Si reputa quindi necessaria la costruzione di un nuovo edificio ospedaliero di circa 260 posti letto in servizi di base e specializzazioni comuni, adattando le strutture esistenti a presidi per lungodegenti e convalescenti.

*Chivasso.* È prevista la costruzione di un nuovo ospedale in un'area già acquisita. La dimensione rispondente alle necessità dei circa 180.000 abitanti dovrebbe aggirarsi intorno agli 840 posti letto per servizi di base e specializzazioni comuni e 210 posti letto per alta specializzazione. Sulla base di uno standard di 3 posti letto per mille abitanti, è rilevabile anche la carenza di circa 80 posti letto per lungodegenti.

*Venaria.* È in corso il riattamento di un edificio recentemente acquisito e confinante con l'attuale; la capacità ricettiva dell'ospedale di Venaria dovrebbe complessivamente aumentare di circa 20 posti letto.

*Rivoli-Cintura Ovest.* La settecentesca costruzione dell'ospedale di Rivoli non si ritiene ammissibile alla funzione ospedaliera. Il fabbisogno di posti letto relativo a una popolazione di oltre 150.000 abitanti si aggira intorno ai 780-1.050 posti letto compren-

sivi di 290-320 posti letto di alta specializzazione.

*Bassa Val di Susa e Val Sangone.* Gli enti ospedalieri non classificati di Avigliana (sede Villa S. Giuseppe) e Giaveno sono suscettibili degli ampliamenti necessari ad aumentare di circa 70 posti letto la dotazione della zona. Devono essere anche realizzate le strutture ospedaliere per lungodegenti e convalescenti per un totale di 160 posti letto circa.

*Val Chisone.* L'ospedale di Pinerolo dovrà aumentare la capacità ricettiva da 460 a 650 posti letto compresi circa 130 posti per ricoveri di alta specializzazione. Mancano anche in questa zona i presidi per lungodegenti; ammettendo la possibilità di ricupero delle infermerie esistenti nella zona, risultano ancora carenti circa 130-150 posti letto.

*Cintura sud ovest Orbassano.* Mancano nella zona presidi per acuti. Il fabbisogno si aggira intorno ai 240-320 posti letto per servizi di base e 160-180 posti letto per lungodegenti.

*Nichelino.* Non esistono strutture ospedaliere e si prevede la costruzione di un ospedale di 240-320 posti letto.

*Moncalieri.* L'ospedale di Moncalieri, nonostante i recenti riattamenti, non sembra garantire un buon livello di servizio. Il nuovo presidio dovrebbe avere una capacità di 300-400 posti letto per servizi di base e 200-250 per alta specializzazione. Sembra comunque possibile l'utilizzo della struttura esistente e delle infermerie non classificate per soddisfare la domanda di posti letto per lungodegenti.

*Chieri.* L'ospedale di Chieri, ubicato nel centro cittadino e vincolato dalla

## segue 5. I servizi sanitari

Sovrintendenza alle Opere d'Arte, non si ritiene ammissibile alla funzione ospedaliera. Il nuovo presidio da realizzare, in relazione alla domanda di servizio di circa 62.000 abitanti, dovrà avere una capacità ricettiva di 210-280 posti letto mentre la struttura esistente potrà essere riattata per le prestazioni ai lungodegenti e convalescenti. *Carmagnola*. L'ospedale S. Lorenzo di Carmagnola sembra suscettibile degli ampliamenti (10-70 posti letto) necessari a soddisfare la domanda di servizio di una popolazione di circa 69.000 abitanti.

Per l'area urbana di Torino le occorrenze di nuovi posti letto variano da 2.060 a 3.250 soltanto per i servizi di base (medicina, chirurgia, pediatria, ginecologia, oltre alle specializzazioni più comuni), in quanto il problema delle dotazioni di servizio per l'alta e l'altissima specializzazione si pone prevalentemente come necessità di ristrutturazione e riorganizzazione e non come incremento di dotazioni. L'impegno finanziario necessario alla realizzazione degli impianti attualmente carenti, dovrebbe aggirarsi intorno ai 62-97 miliardi calcolando una media di 30 milioni a posto letto, escluso il costo del terreno; l'occorrenza di aree non è inferiore ai 227.000-357.000 mq. (110 mq. per posto letto).

Per quanto concerne le strutture per lungodegenti e convalescenti, è stata calcolata un'occorrenza di 3.500 posti letto (equivalente ad uno standard di 3 posti letto ogni 1.000 abitanti), totalmente da approntare.<sup>2</sup>

Questo ingente e urgente fabbisogno che rappresenta uno dei più rilevanti

Tabella 5.3. Struttura ospedaliera pubblica della città di Torino (posti letto 1972)

Ospedali pubblici	Servizi di base	Specializzazioni	Totale acuti	Tisiologia	Lungodegenti
Osp. Maggiore S. Giovanni Battista:					
– sede Molinette	1.207	998	2.205		
– sede S. Vito	83	142	225		
– sede Eremo	180	–	180		
– sede via Cigna	148	3	151		
– sede via Giolitti	302	44	346		
– sede Astanteria Martini	240	236	476		
Amedeo di Savoia	–	350	350		
Birago di Vische	–	–	–	208	
Martini Nuovo	420	–	420		
Evangelico valdese	30	74	104		
S. Anna	–	600	600		
C.T.O.	–	526	526		
Regina Margherita	–	810	810		
S. Lazzaro	–	253	253		
Cottolengo	168	107	275		
Maria Adelaide	–	216	216		
Ospedale oftalmico	–	300	300		
Maria Vittoria	306	297	603		
Mauriziano Umberto 1°	329	501	830		
Omeopatico	–	–	–		50
Totale	3.413	5.457	8.870	208	50

Fonte: Elaborazioni SITECO su dati FIARO, IRES, TEKNE.

obiettivi dell'adeguamento delle strutture sanitarie, pone una serie di problemi localizzativi. Esaminata la possibilità, nonché la convenienza economica e sociale ad adattare le strutture giudicate non confacenti al servizio per acuti, le scelte di localizzazione degli impianti dovrebbero essere indirizzate verso le zone limitrofe alla città, certamente dotate di condizioni ambientali più favorevoli. Si ritiene tuttavia che almeno il 50% delle dotazioni necessarie debba essere realiz-

zato nel territorio urbano, al fine di ridurre i costi sociali di trasferimento e non contribuire all'isolamento degli inabili specie se anziani.

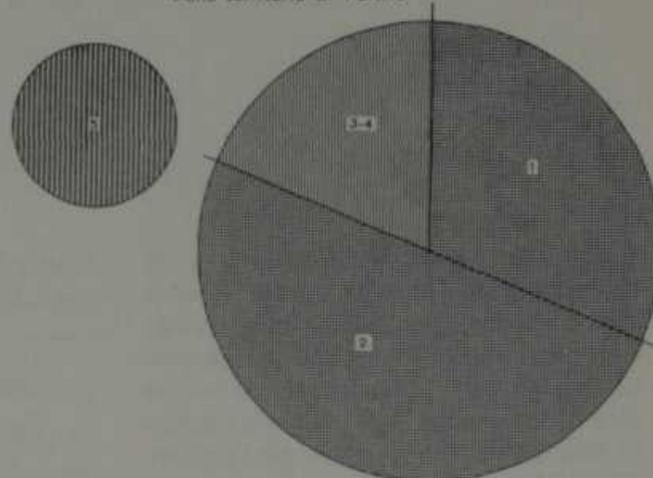
Secondo le ipotesi di azionamento sanitario effettuate dall'IRES, l'area urbana è articolata in "comprensori urbani" all'interno dei quali devono essere soddisfatte le necessità del servizio di base a favore della popolazione residente.

L'IRES propone cinque schemi di suddivisione del territorio, tenendo

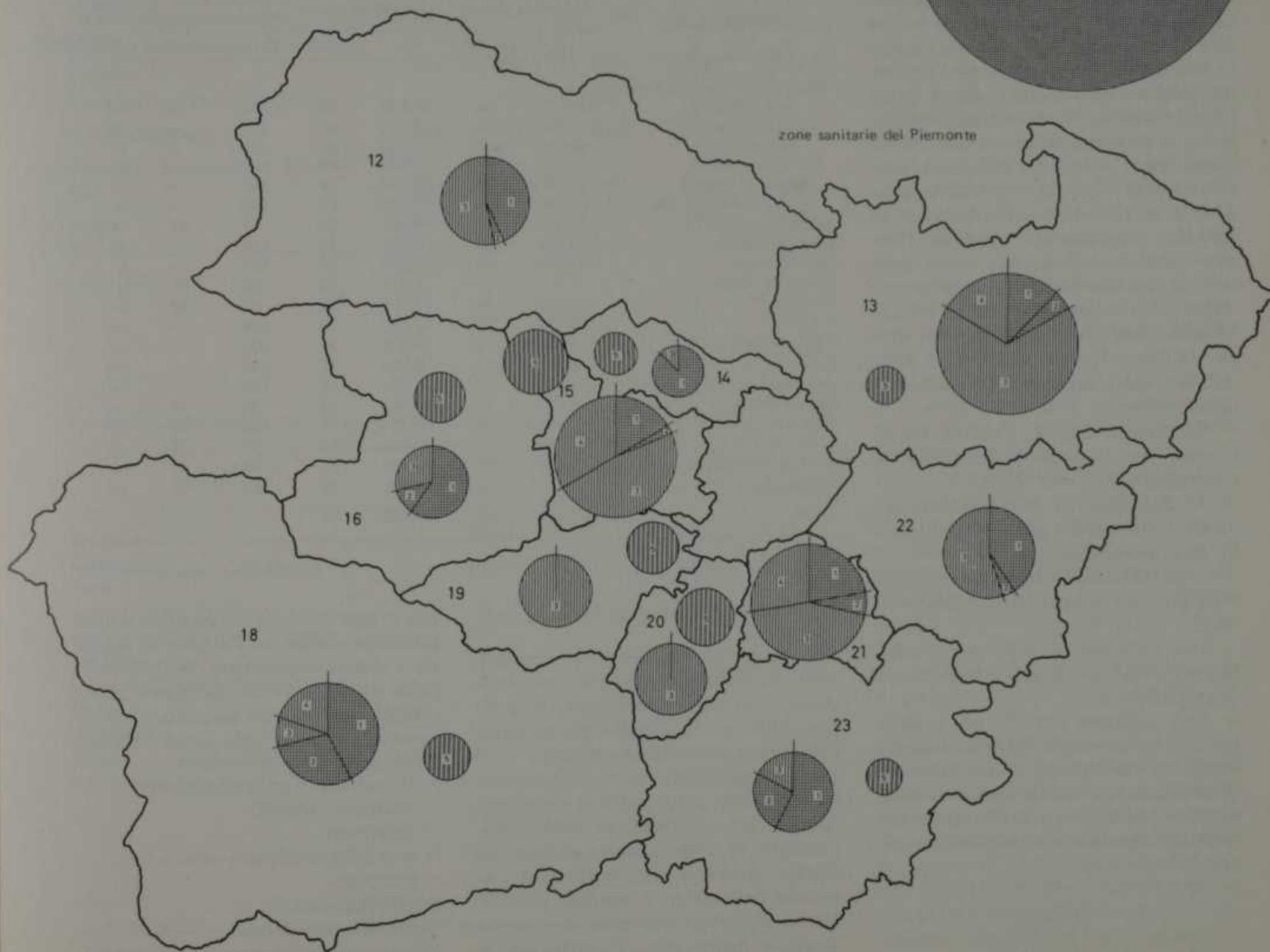
Figura 5.1. Struttura attuale e fabbisogno di posti letto ospedalieri per servizi di base, specializzazioni e lungodegenze

- confine delle zone sanitarie
- ▨ 1. posti letto esistenti per servizi di base
- ▩ 2. posti letto esistenti per specializzazioni
- ▧ 3. fabbisogno posti letto per servizi di base
- ▦ 4. fabbisogno posti letto per specializzazioni
- ▤ 5. fabbisogno posti letto per lungodegenti

zone sanitarie di Torino



zone sanitarie del Piemonte



## segue 5. I servizi sanitari

conto della struttura e del livello di organizzazione urbana, della consistenza demografica, delle modalità di trasferimento, dell'ubicazione dei presidi ospedalieri. La città risulta suddivisa in nove zone (undici nella quinta ipotesi che concerne un'articolazione più ampia del territorio), delle quali alcune rivelano gravi carenze di servizio e, correlativamente, fabbisogno di nuovi posti letto da realizzare con carattere di urgenza. La tabella 5.5. riporta le zone urbane, nelle quali il servizio ospedaliero è praticamente inesistente, articolate nelle cinque ipotesi di partizione territoriale con i relativi fabbisogni di posti letto. Le località possibili di insediamento degli stabilimenti ospedalieri sono così indicate, salvo verifica delle previsioni urbanistiche:

— Barriera di Lanzo, Vallette, Parco Carrara per la zona di Madonna di Campagna-Lucento-B.Vittoria.

— Acquisizione di aree limitrofe all'Astanteria Martini per la zona Pozzo Strada-Venchi Unica.

— Città Giardino-Drosso-ex aeroporto Mirafiori per la zona Santa Rita-Mirafiori.

— Area collinare oltre Po per la zona Municipio-Vanchiglia-B.Dora-Santa Rita-Mirafiori.

— Area collinare oltre Po per la zona Municipio-Vanchiglia-B.Dora-Sassi. Da esaminare la validità della proposta di utilizzazione dell'area dell'ex Politecnico (8.500 mq.) in rapporto alle esigenze ospedaliere e urbanistiche generali.

**Tabella 5.4.** Dotazione di aree e ripartizione della superficie utile negli ospedali di Torino (anno 1972)

Ospedali pubblici	Superficie globale		Superficie utile		Ripartizione % della superficie utile		Possibilità di ampliamenti
	mq.	mq./p.l.	mq.	mq./p.l.	1 <sup>a</sup> costr.	Amplia.	
Ospedale Maggiore S.G. Battista:							
— sede Molinette <sup>1</sup>	136,000	62	152,400	69	90	10	no
— sede S.Vito <sup>1</sup>	9,000	40	7,120	32	100	—	no
— sede Eremo	90,000	500	6,800	38	100	—	si
— sede via Cigna	30,700	203	25,000	166	100	—	si
— sede via Giolitti	10,300	30	20,500	59	100	—	no
— sede Astanteria Martini	30,700	64	25,000	52	100	—	si
Amedeo di Savoia	50,000	143	10,061	29	53	47	no
Birago di Vische	10,000	48	9,732	47	100	—	no
Martini Nuovo	21,070	50	19,960	47	100	—	si
Evangelico valdese	1,770	17	5,012	48	49	51	si
Sant'Anna <sup>1</sup>	20,580	34	19,750	33	52	48	no
C.T.O. <sup>1</sup>	26,160	50	42,200	80	100	—	no
Regina Margherita <sup>1</sup>	5,850	7	25,376	31	100	—	no
S. Lazzaro <sup>1</sup>	8,757	35	9,360	37	100	—	no
Cottolengo	5,360	19	5,351	19	100	—	no
Maria Adelaide	6,200	29	11,510	53	21	79	no
Ospedale oftalmico <sup>1</sup>	6,769	23	16,721	56	20	80	no
Maria Vittoria	13,200	22	20,200	33	22	78	no
Mauriziano Umberto I	49,074	59	55,560	67	40	60	no
Omeopatico	1,250	25	1,971	39	92	8	no
Totale	532,740	58	489,584	54			

Fonte: Elaborazioni SITECO su dati IRES, TEKNE.

<sup>1</sup> Compresa le cliniche universitarie

### 5.3. I servizi sanitari extraospedalieri

Allo scopo di delineare la struttura sanitaria dell'area metropolitana, vengono brevemente considerati i soggetti che, oltre quelli ospedalieri, erogano prestazioni di carattere sanitario.

La sommarietà dell'esame è unicamente imputabile alla scarsità e disomogeneità delle informazioni disponibili, ottenute peraltro tramite rilevazione diretta presso le amministrazioni comunali della prima e seconda cintura, e non certo alla rilevanza che queste strutture hanno sotto il profilo sanita-

rio, in ragione delle connessioni e delle interdipendenze tra l'assistenza sanitaria e quella ospedaliera. Nella pleora delle strutture extraospedaliere, la cui attività dovrà essere assorbita e regolamentata in seno alle unità sanitarie locali, sono stati individuati:

- ambulatori e poliambulatori;
- consultori ONMI;
- dispensari;
- condotte mediche e ostetriche;
- farmacie;
- ufficiali sanitari;
- case di cura private.

Dal prospetto contenuto nella tabella

**Tabella 5.5.** Fabbisogno di nuovi posti letto nelle zone sanitarie di Torino

Zone urbane	Ipotesi di zonizzazione IRES				
	I	II	III	IV	V
Madonna di Campagna—B. Vittoria					
Lucento	780	610	430	430	780
Pozzo Strada—Venchi Unica		360	540	540	
S. Rita—Mirafiori	900	830	830	1.020	900
Municipio—Vanchiglia—B. Dora					
Sassi	380	740	740	390	390
Totale	2.060	2.540	2.540	2.380	2.070

Fonte: IRES.

**Tabella 5.6.** Situazione e fabbisogni di strutture sanitarie di primo intervento

Zone sanitarie	Esistenti		Fabbisogni	
	Ambulatori	Poliambulatori	Ambulatori	Poliambulatori
Cirié—Lanzo	25	2	12	—
Chivasso	25	2	16	2
Venaria	7	1	—	—
Cintura ovest—Rivoli	7	2	8	1
Bassa Val di Susa e Val Sangone	15	1	1	—
Val Chisone	29	2	16	1
Cintura sud—ovest—Orbassano	5	1	3	1
Nichelino	4	1	3	1
Moncalieri	1	1	7	1
Chieri	10	1	14	1
Carmagnola	7	2	10	—
Totale	135	16	90	8
Torino	28	24	89	—
Totale	163	40	179	8

Fonte: Stime SITECO.

5.7., che riporta i risultati della rilevazione diretta sull'entità e sulla distribuzione delle strutture sanitarie extra-ospedaliere, si rileva:

- a) la scarsa presenza di ambulatori comunali che non siano quelli del medico condotto o dell'ufficiale sanitario, funzioni tra l'altro solitamente concentrate in una sola persona fisica;
- b) l'esistenza di 46 ambulatori e poliambulatori mutualistici (14 nei comuni e 32 nella città di Torino) con un rapporto di 1 a 41.000 abitanti (1 a 48.000 per i 53 comuni, 1 a 37.000 per Torino). Il valore numerico fornisce solamente un ordine di grandezza, in assenza di informazioni sulle caratteristiche qualitative e funzionali dei presidi;
- c) la concentrazione dei medici generici e degli specialisti nel capoluogo, come pure la concentrazione delle case di cura private.

Con riferimento all'ipotesi di zonizzazione ospedaliera, e quindi a un ambito territoriale più vasto dei 53 comuni, sono stati individuati, in linea di massima, i fabbisogni relativi alle strutture di primo intervento diagnostico e terapeutico sulla base dei seguenti standard:

- ambulatori<sup>3</sup> 1 ogni 5.000 abitanti;
- poliambulatori<sup>4</sup> 1 ogni 50.000 abitanti.

Ammettendo in prima ipotesi la piena disponibilità delle strutture esistenti ad essere trasferite alle unità sanitarie locali (gli edifici o le sedi ambulatoriali e poliambulatoriali non sempre sono in proprietà degli enti mutualistici o del comune e non sempre, da un punto di vista qualitativo e funzionale, possono considerarsi idonei ad erogare

segue 5. I servizi sanitari

Tabella 5.7. Strutture extraospedaliere dell'area metropolitana torinese

Comuni	Case di cura private	Ambulatori		Consul-tori ONMI	Dispen-sari	Condotte		Medici	Farmacie	Ufficiale sanitario	Note
		Comunali	Enti mutual.			Mediche	Oste-triche				
Airasca						1	1			1*	Condotta ostetrica consorziata con Scalenghe
Alpignano				1		1	1	7	2	1	Condotte consorziate con Caselette
Avigliana				1		1	1	6	2	1*	
Baldissero Torinese						2	2	2		1*	Condotte consorziate con S.Mauro
Beinasco		2				1	1	7	3	1*	
Borgaro Torinese		1				1		1	1	1	
Brandizzo				1		1	1	3	1	1*	
Bruino	1					1	1	1	1	1*	Condotte consorziate con Piosasco
Buttigliera Alta			1			1	1	1	2	1*	Condotte consorziate con Reano e Rosta
Cambiano				1		1	1	1	1	1*	Condotte consorziate con Santena
Candiolo						1	1	1	1	1*	Condotta ostetrica consorziata con Piobesi
Carignano			1	1		1	1	4	2	1	
Carmagnola			1	1	1	2	1	11	5	1	
Caselette		1				1	1		1	1	Vedi Alpignano
Caselle Torinese				1		2	1	5	3	1	
Castiglione Torinese						1	1	1	1	1*	Condotte consorziate con S.Raffaele-Gassino
Chieri			1	1	1	1	1	15	6	1	Condotte consorziate con Riva
Chivasso		1	1	1		1	1	16	5	1	Condotta ostetrica consorziata con Castagneto Po
Cirié			1	2		1	1	11	3	1	Condotte consorziate con Nole-S.Carlo
Collegno		1	1	3	1	1	1	12	9	1	
Druento		1		1		1	1	3	1	1	
Gassino Torinese				1		2	1	7	1	1	Vedi Castiglione
Grugliasco		1		1	1	1	1	15	5	1	
La Loggia						1	1	2	1	1*	
Leinì				1		1	1	3	1	1	
Moncalieri	1	1	1	1		2	1	41	11	1	
Nichelino		1	1	1	1	1	1	30	7	1*	
None				1		1	1	1	1	1*	
Orbassano			1	1	1	1	1	7	3	1*	
Pecetto						1	1	2	1	1*	Condotta ostetrica consorziata con Pino Torinese
Pianezza		1		1		1	1	4	1	1*	
Pino Torinese				1		1	1	5	1	1*	Vedi Pecetto
Piobesi Torinese						1	1	1	1	1*	Vedi Candiolo
Piosasco	2	1		1		1	1	6	1	1*	Vedi Bruino
Poirino				1		1	1	3	2	1	Condotte consorziate con Isolabella
Rivalta di Torino				1		5		4	2	1*	
Riva presso Chieri						1	1	1	1	1*	Vedi Chieri
Rivoli		2	1	1		1	1	40	9	1*	Condotte consorziate con Villarbasse
Robassomero						1	1	1	1	1*	Condotte consorziate con Fiano
Rosta						1	1	1	1	1	Vedi Buttigliera

Comuni	Case di cura private	Ambulatori		Consul-tori ONMI	Dispen-sari	Condotte		Medici	Farmacie	Ufficiale sanitario	Note
		Comunali	Enti mutual.			Mediche	Oste-triche				
S.Francesco al Campo				1		1	1				Condotte consorziate con S.Maurizio Canavese
S.Maurizio Canavese	3			1		1	1	3	1	1	Vedi S.Francesco al Campo
S.Mauro Torinese				2		1	1	7	2	1*	Vedi Baldissero
Santena				1		1	1	3	1	1	Vedi Cambiano
Settimo Torinese		1	1	1	1	2	2	20	6	1	
Trofarello	1			1		1	1	5	1	1*	
Venaria			2	1	1	2	1	14	5	1*	Condotta ostetrica non assegnata
Villarbasse						1	1		1	1*	Vedi Rivoli
Villastellone						1	1	2	1	1	Condotta ostetrica non assegnata
Vinovo						1	1	4	2	1	
Volpiano				1		1	1	5	1	1*	
Volvera				1		1	1	2	1	1*	
52 comuni	8	15	14	38	8	63 <sup>2</sup>	52 <sup>3</sup>	347	125	51 <sup>4</sup>	
Torino	20	20	32	23	5			4.700	269		Medici iscritti all'Albo

Fonte: Rilevazione SITECO, Nov, dic, 1974.

\* Medico condotto

<sup>1</sup> Residenti e praticanti compresi i medici condotti

<sup>2</sup> Di cui 16 consorziate

<sup>3</sup> Di cui 25 consorziate

<sup>4</sup> Di cui 29 consorziate

il servizio richiesto), risulterebbe nell'area metropolitana una carenza di 8 poliambulatori e di 179 ambulatori, che sono stati ripartiti negli ambiti territoriali delle zone sanitarie come viene indicato nella tabella 5.6.

giustificato dalla incertezza sulla configurazione della domanda proveniente dalla fascia più anziana della popolazione e dalla difficile separazione tra le componenti assistenziale e ospedaliera che comportano interventi di ordine diverso (ospedali per acuti, diurni, assistenza domiciliare, ecc.).

#### Note al capitolo 5

<sup>1</sup> I dati IRES per l'anno 1971 riferiscono una dotazione complessiva di 9.129 letti tra servizi di base e specializzazioni. L'aggiornamento al 1972, che costituisce la base per il calcolo dei posti letto occorrenti, è stato effettuato secondo i dati riportati nelle monografie ospedaliere della TEKNE.

<sup>2</sup> L'IRES calcola due posti letto per 1.000 abitanti, con un totale di 2.600 posti letto. L'adozione di uno standard inferiore è

<sup>3</sup> Almeno 1 in ogni circoscrizione comunale.

<sup>4</sup> Con un minimo di 4 attività specialistiche.

## Capitolo 6

### I trasporti

#### 6.1. Origine e natura delle disfunzioni

La riorganizzazione del sistema dei trasporti nell'area metropolitana torinese viene ormai rivendicata da più parti. Si avverte infatti che interventi in questo settore, se a livello generale si rendono necessari per sostenere un processo di pianificazione territoriale dell'area metropolitana che voglia ricevere concreta attuazione, a livello settoriale si presentano come indispensabili perché rispondono a una specifica esigenza sociale non soddisfatta.

Sotto il primo profilo, si può rilevare che lo sviluppo economico e produttivo del decennio trascorso e le sue specificazioni territoriali, hanno messo in crisi il preesistente modello di sistema dei trasporti.

Quel modello, articolato su sette direttrici ferroviarie gravitanti su Torino, definiva infatti un disegno territoriale (e un sistema di trasporti) funzionale rispetto alla gerarchia dei centri urbani dell'area. Quel disegno, sia pure criticabile per molti aspetti (il piano di Astengo, Bianco, Renacco, Rizzotti del 1947 ne contestava infatti la logica e proponeva, in alternativa, uno schema di sviluppo di tipo lineare per la conurbazione torinese), avrebbe tuttavia, se coerentemente perseguito, consentito uno sviluppo dell'area, più razionale di quello che si è invece dovuto registrare.

L'attuazione concreta del processo pianificatorio (processi localizzativi e modalità di controllo e di gestione del territorio) ha invece determinato un assetto del territorio nel quale, tra le diverse direttrici di sviluppo che si possono individuare, nessuna ha assun-

Tabella 6.1. 279 comuni dell'area torinese. Spostamenti secondo categorie di movimento

Categorie di spostamenti	Complessivi	Di cui interni all'AMT
Verso Torino	122.000	89.000
Da Torino	48.000	43.000
Esterni a Torino	44.000	44.000
Interni a Torino	442.000	

to un ruolo strutturante per l'area. Ad esempio di ciò, basta considerare la formazione di nuove direttrici, il riempimento graduale degli spazi intermedi tra le stesse, con la conseguente continua richiesta di collegamenti viari tangenziali.

Le conseguenze che questo sviluppo ha prodotto si sono tradotte principalmente nella incentivazione delle infrastrutture stradali, con un corrispondente progressivo abbandono degli interventi sulle infrastrutture ferroviarie. Inoltre, questo ultimo tipo di interventi si è prevalentemente diretto verso il ramo del trasporto merci e verso quello relativo al trasporto passeggeri su itinerari di lunga distanza, mentre il problema del trasporto pendolare, che nel frattempo andava aggravandosi, è stato affrontato con l'incentivazione della motorizzazione privata e con il potenziamento e la gestione deficitaria del sistema delle autolinee.

Nell'attuale situazione si deve peraltro sottolineare che i problemi dello squilibrio territoriale e produttivo, che si sono progressivamente creati, e quelli della crisi energetica, nel frattempo sopraggiunta, stanno mutando i rapporti tra i costi e i benefici dei sistemi di trasporto in uso, mentre si va

rafforzando la convinzione che i maggiori risparmi sociali sarebbero conseguibili agevolando i trasporti collettivi e perseguendo un assetto più equilibrato dell'area torinese e dell'intera regione.

Il sistema dei trasporti dell'area è attualmente impostato sulla prevalenza del trasporto su gomma, sia pubblico, sia privato, rispetto al trasporto su ferrovia. Esso ha seguito rigidamente lo sviluppo territoriale dell'area ed è attualmente caratterizzato da uno schema di funzionamento fondato su tre livelli differenti, ma nello stesso tempo strettamente concatenati (radiali, tangenziali, urbani) che verranno in seguito esaminati.

Nonostante l'inaccettabile livello dei servizi offerti, l'area metropolitana dispone di un buon grado di infrastrutturazione, condizionato tuttavia da alcune strozzature che non consentono un'utilizzazione efficiente ed economica delle dotazioni tecniche esistenti. Queste strozzature sono poi aggravate da una carenza complessiva negli indirizzi e nelle modalità di gestione dei servizi e le ipotesi di potenziamento e di ristrutturazione che recentemente sono state formulate non sembrano, nella maggior parte dei casi, in grado di sciogliere i nodi

problematici indicati, in quanto sollecitano politiche settoriali di intervento, non rette da un quadro coerente di obiettivi intersettoriali.

### 6.2. La domanda: analisi della pendolarità intercomunale

Gli spostamenti radiali e tangenziali. L'analisi della pendolarità (svolta sui 279 Comuni del Piemonte che fanno registrare i maggiori movimenti di pendolarità giornaliera su Torino)<sup>1</sup> conferma le tendenze insediative in atto (si veda la figura 6.1. a p. 117).<sup>2</sup> Nella maglia degli spostamenti pendolari esaminati si possono infatti distinguere tre categorie omogenee di pendolarità. La prima categoria, quella dei trasporti radiali, è relativa agli spostamenti che dai comuni dell'area metropolitana si dirigono verso la città di Torino e agli spostamenti che, in funzione del decentramento industria-

le in atto, sempre in maggiore misura dalla città di Torino si dirigono verso i comuni dell'area. La seconda categoria è costituita dagli spostamenti che, sempre a causa del suddetto decentramento, avvengono fra comuni dell'area senza interessare il capoluogo (cosiddetti spostamenti tangenziali), mentre la terza categoria è rappresentata dai movimenti urbani che si esauriscono all'interno del capoluogo.

Sul totale degli spostamenti, quelli che si sviluppano lungo le radiali verso Torino costituiscono la quota più rilevante e interessano in modo uniforme le diverse direttrici di entrata (si veda anche la figura 6.3. a p. 124).

Lo sviluppo di alcuni poli e comprensori industriali nei Comuni della prima e seconda cintura ha consolidato inoltre una consistente quota di spostamenti dal comune capoluogo verso l'esterno (si veda la figura 6.4.). In particolare, nove Comuni assorbono

circa l'80% della pendolarità da Torino verso l'area metropolitana (43.000 spostamenti giornalieri).

**Tabella 6.3.** Torino. Spostamenti giornalieri verso comuni delle due cinture

Settori geografici	Comuni di arrivo	Numero di arrivi giornalieri
N.	Settimo	6.600
S.E.	Moncalieri	3.850
S.O.	Beinasco	3.260
	Nichelino	1.950
	Rivalta	3.910
O.	Collegno	3.680
	Grugliasco	6.470
	Rivoli	2.260
N.O.	Venaria	2.210

Proprio in relazione ai decentramenti e alle nuove localizzazioni industriali verificatesi negli anni sessanta, e quindi consolidate in tempi relativamente recenti, i movimenti tangenziali a Torino (si veda la figura 6.5.) hanno assunto una dimensione consistente, determinando problemi non irrilevanti di organizzazione del sistema dei trasporti.

**Tabella 6.4.** Spostamenti giornalieri nell'ambito dei comuni della 1ª e della 2ª cintura

Interni alla 1ª cintura	26.550
Interni alla 2ª cintura	6.500
Dalla 2ª verso la 1ª cintura	4.250
Dalla 1ª verso la 2ª cintura	6.650
<b>Totale dei movimenti</b>	<b>43.950</b>

**Tabella 6.2.** 279 comuni dell'area torinese. Spostamenti giornalieri secondo le principali direttrici di traffico

Settori geografici	Direttrici	Pendolarità da 279 comuni su Torino (a)	%	Pendolarità da 52 comuni su Torino (b)	%	(b su a) %
N.	Rivarolo	6.013	4,9	1.920	2,2	31,9
	Chivasso	20.466	16,8	15.090	16,8	73,7
E.	Chieri	5.103	4,2	4.736	5,3	92,8
S.E.	Asti	3.838	3,2	14.715	16,4	73,6
	Poirino	16.145	13,2			
S.	Carmagnola	7.813	6,4	3.470	3,9	44,4
S.O.	Pinerolo	25.529	20,9	19.020	21,2	74,5
O.	Susa	25.779	21,2	22.217	24,6	85,4
N.O.	Cirié	11.209	9,2	8.629	9,6	77,0
<b>Totale</b>		<b>121.895</b>	<b>100,0</b>	<b>89.797</b>	<b>100,0</b>	<b>73,7</b>

## segue 6. I trasporti

Questa pendolarità tangenziale rispetto a Torino è abbastanza diffusa sul territorio metropolitano, tant'è che i dodici Comuni su cui si attestano i maggiori arrivi assorbono soltanto il 64% dei movimenti tangenziali complessivi.

**Tabella 6.5.** Comuni di attestamento della pendolarità tangenziale

Comuni di arrivo	Movimenti giornalieri
Rivalta	5.500
Colegno	3.850
Rivoli	3.200
Grugliasco	3.050
Moncalieri	2.700
Beinasco	2.000
Piasso	1.950
Villastellone	1.300
Nichelino	1.300
Settimo	1.250
Chivasso	1.200
Orbassano	1.000
<b>Totale</b>	<b>28.300</b>

Anche per quanto riguarda gli spostamenti che hanno origine all'esterno dell'area metropolitana torinese si rintracciano punti di polarizzazione tutt'attorno al nucleo torinese.

Se si considerano congiuntamente i diversi spostamenti, indipendentemente dalle modalità con cui avvengono (radiali, tangenziali), risulta che il più importante punto di polarizzazione, dopo quello di Torino, è costituito dal quadrilatero di Rivalta, Orbassano, None, Airasca, a ragione, soprattutto, degli insediamenti industriali della FIAT (si veda la figura 6.2., a pp. 120-

21 in cui sono illustrati i flussi di pendolarità sugli stabilimenti FIAT).

**Tabella 6.6.** Comuni di attestamento della pendolarità con origine fuori dell'area metropolitana torinese

Settori geografici	Comuni di arrivo
N.	Chivasso, Settimo
S.E.	Moncalieri
S.	Carmagnola, Villastellone
S.O.	Rivalta, Orbassano, None, Airasca
O.	Buttigliera, Avigliana
N.O.	Cirié

### *Gli spostamenti che interessano il Comune di Torino*

Gli spostamenti complessivi giornalieri, per motivi di lavoro o di studio, che interessano il Comune di Torino sono 573.000 (si veda anche la figura 6.6., a p. 129).

**Tabella 6.7.** Comune di Torino. Spostamenti giornalieri secondo zone urbane

Raggruppamenti statistici	Spostam. interni	In partenza			In arrivo		
		A breve	A lunga	Fuori Torino	A breve	A lunga	Fuori Torino
1. Nucleo centrale urbano (I, II, III, IV, V, VI)	27.549	22.696	27.157	5.777	30.171	95.160	24.738
2. Zona Sud (XIX, XX, XXI)	33.804	20.513	50.441	11.554	20.363	39.538	22.631
3. Precollina-Collina (VIII, XXII, XXIII, XXIV)	7.897	833	12.011	1.702	569	6.646	4.579
4. Zona Ovest (IX, XIII, XIV, XVIII)	29.106	27.624	50.745	11.400	22.408	24.401	15.144
5. Zona Nord-Ovest (XII, XVI, XVII)	11.963	14.450	29.533	6.354	12.520	12.896	9.161
6. Zona Nord (VII, X, XI, XV, XXV)	18.786	17.626	37.299	6.675	17.711	28.545	13.348
<b>Totale</b>	<b>129.105</b>	<b>103.742</b>	<b>207.186</b>	<b>43.462</b>	<b>103.742</b>	<b>207.186</b>	<b>89.601</b>

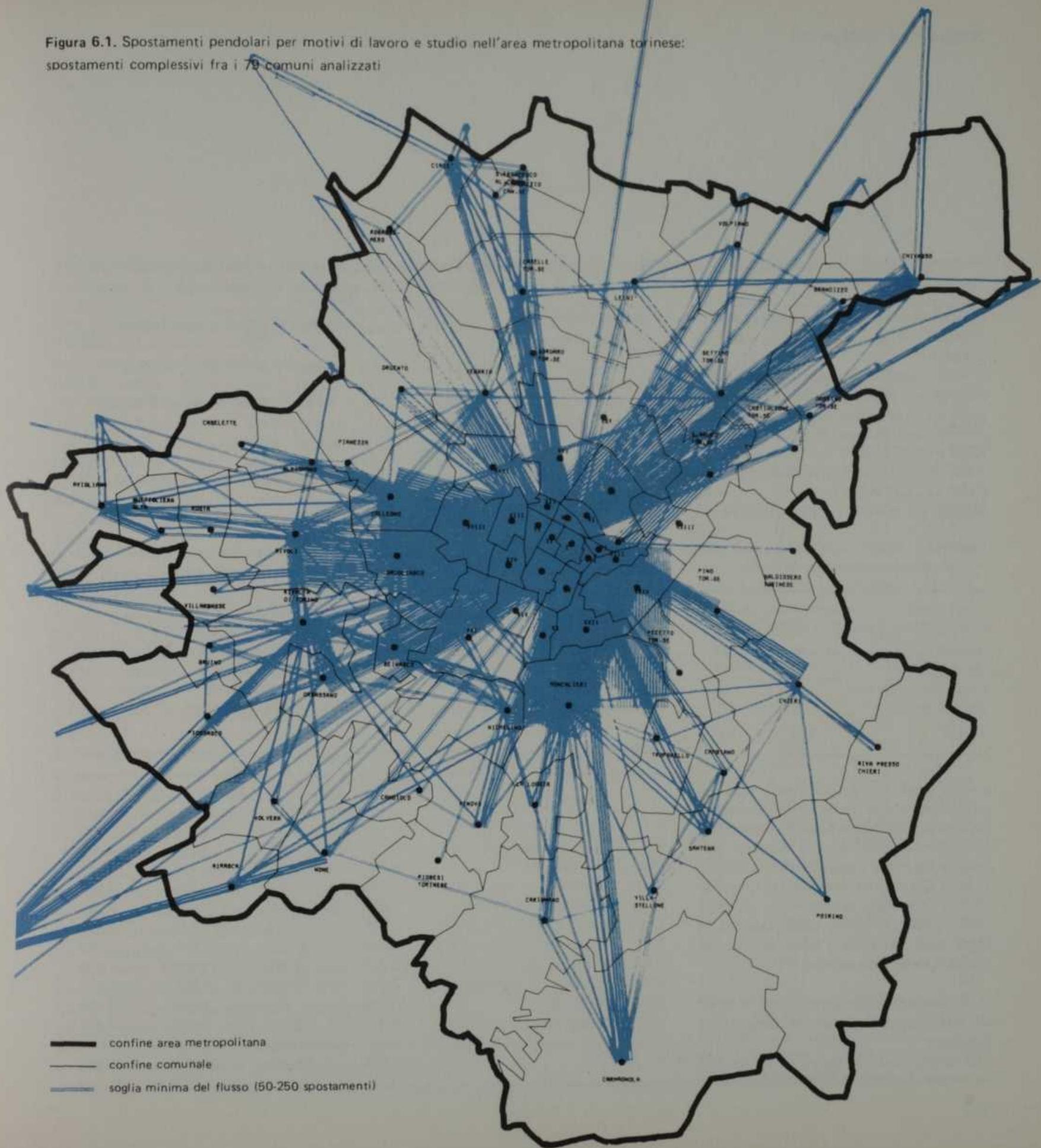
Essi si distribuiscono secondo le seguenti modalità:

- 22,5% all'interno degli stessi raggruppamenti in cui hanno origine;
- 18,1% a "breve" distanza cioè tra zone statistiche limitrofe;
- 36,1% a "lunga" distanza cioè tra zone statistiche non confinanti;
- 23,3% con origine o destinazione nei 52 comuni dell'area metropolitana.

Per quanto riguarda poi gli spostamenti interni alla città, si è giudicato interessante esaminarli secondo le aree di traffico che sollevano problemi di servizio, per numerosi aspetti, omogenei. Si sono così esaminati gli spostamenti che:

- hanno origine e destinazione nel Nucleo Centrale Urbano (raggruppamenti statistici I, II, III, IV, V, VI);
- avvengono lungo le zone di arroccamento delle tangenziali interne;
- avvengono lungo le principali direttrici di entrata nella città;

Figura 6.1. Spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio nell'area metropolitana torinese:  
spostamenti complessivi fra i 79 comuni analizzati



## segue 6. I trasporti

— hanno origine o destinazione all'esterno della città.

### a. Spostamenti che interessano la zona centrale aulica e il nucleo centrale urbano

I movimenti a lunga distanza che interessano il centro storico, si sviluppano in prevalenza lungo le direttrici di Mirafiori (raggruppamenti statistici XIX e XXI), di Corso Francia (IX, XIII, XVIII) e di Corso Giulio Cesare (VII, XI, XV, XXV).

Mentre gli arrivi da lunga distanza sul

**Tabella 6.8.** Centro storico. Movimenti a lunga distanza secondo le direttrici

Diretrice	In partenza	In arrivo
Mirafiori	16	33
Corso Francia	13	28
Corso Giulio Cesare	13	16
Altre direttrici	58	23
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

centro storico costituiscono il 46% del complesso degli arrivi della medesima categoria, che riguardano l'intera città, le partenze dal centro storico per lunghe distanze costituiscono soltanto il 13% del corrispondente totale cittadino. Contemporaneamente, questa parte centrale della città assorbe il 27% degli arrivi in Torino dai diversi comuni delle due cinture.

### b. Spostamenti che interessano le zone di arroccamento lungo le tangenziali interne

Gli spostamenti a lunga distanza che avvengono lungo le tangenziali interne

**Tabella 6.9.** Area centrale urbana. Spostamenti giornalieri secondo raggruppamenti statici

Raggruppamenti statistici	Spostam. interni	In partenza			In arrivo		
		A breve	A lunga	Fuori Torino	A breve	A lunga	Fuori Torino
I. Municipio	5,492	2,828	4,389	893	10,366	32,642	7,692
II. Piazza Statuto	3,225	2,398	3,323	573	4,510	19,697	4,818
III. Piazza Vittorio Veneto	2,176	1,681	3,430	654	2,556	12,063	2,525
Zona centrale Aulica	10,893	6,907	11,142	2,120	17,432	64,402	14,835
IV. Borgo S. Salvario	7,429	5,326	7,099	1,806	4,031	15,973	5,344
V. Borgo S. Secondo-Crocetta	7,526	8,081	5,805	1,340	7,836	13,092	3,936
VI. Vanchiglia	1,701	2,382	3,111	511	872	1,693	623
<b>Nucleo centrale urbano</b>	<b>27,549</b>	<b>22,696</b>	<b>27,157</b>	<b>5,777</b>	<b>30,171</b>	<b>95,160</b>	<b>24,738</b>

(sono esclusi quelli che implicano deviazioni sostanziali dai percorsi tangenziali) rappresentano il 25% degli spostamenti interni alla città.<sup>3</sup>

### c. Spostamenti lungo le direttrici

#### c.1. Diretrice di Corso G. Cesare-Mirafiori-Lingotto

Gli spostamenti interni a lunga distan-

za che si avvalgono di questa direttrice rappresentano il 30% di quelli complessivi della città, appartenenti alla stessa categoria.

È interessante distinguere il volume dei flussi a lunga distanza che si attestano sulla zona centrale aulica (I, II, III), da quelli che la attraversano: dai raggruppamenti a Nord (XXV,

**Tabella 6.10.** Zone di arroccamento. Spostamenti giornalieri secondo raggruppamenti statistici

Raggruppamenti	In partenza		In arrivo	
	A breve	A lunga	A breve	A lunga
XX. Molinette-Lingotto	3.060	1.995	3.687	3.760
XXI. Mirafiori	2.448	7.449	2.456	17.846
XIX. S. Rita	2.624	3.151	1.116	2.905
XIV. S. Paolo	1.779	5.568	2.968	5.494
XVIII. Pozzo Strada	400	7.681	541	2.693
XIII. Tesoriera	1.289	5.087	1.017	2.848
XVII. Lucento	3.241	5.221	1.680	1.432
XVI. Madonna di Campagna	3.998	6.056	5.266	6.316
XXV. Villaretto	389	824	1.464	3.423
XV. Regio Parco	2.427	8.153	1.460	4.468
<b>Totale</b>	<b>21.655</b>	<b>51.185</b>	<b>21.655</b>	<b>51.185</b>

XV, XI, VII)

— Verso la zona centrale aulica:  
12.617

— in attraversamento verso Mirafiori:  
9.331

— in attraversamento verso Lingotto:  
3.272

dai raggruppamenti a Sud (XX, IV,  
XXI, XIX, V)

— Verso la zona centrale aulica:  
20.614

— in attraversamento da Mirafiori:  
6.747

— in attraversamento da Lingotto:  
2.093

#### c.2. Direttrici Ovest-Est

Gli spostamenti a lunga distanza lungo queste direttrici (Corso Francia, Corso Peschiera, Corso Regina Margherita e Corso Vittorio) rappresentano il 28% degli spostamenti interni a Torino.

#### d. Spostamenti in entrata e in uscita dalla città

Gli spostamenti (per ragioni di studio o lavoro) che hanno origine in Torino e sono diretti verso uno dei comuni dell'area metropolitana o che, viceversa, avendo origine in uno dei 52 comuni delle cinture si dirigono verso Torino, si aggiungono agli spostamenti, interni al comune, ma che abbiamo definito di lunga distanza, e creano problemi di servizio di traffico in gran parte assimilabili. I flussi in entrata in Torino sono di 89.600 unità giornaliere, quelli in uscita di circa 43.500 unità: globalmente considerati rappresentano circa il 64% degli spostamenti interni a lunga distanza. La percentuale sale poi all'82% se si tiene inoltre conto dei 33.000 arrivi da comuni

**Tabella 6.11.** Direttrice Corso G. Cesare-Mirafiori-Lingotto. Spostamenti giornalieri secondo raggruppamenti statistici

Raggruppamenti	In partenza		In arrivo	
	A breve	A lunga	A breve	A lunga
XXV. Villaretto	586	2.039	2.631	3.030
XV. Regio Parco	5.637	15.094	1.615	3.450
XI. Borgo Rossini	2.732	3.994	3.678	3.831
VII. Borgo Dora	1.676	1.897	814	2.096
I-II-III. Zona centrale Aulica	2.569	5.806	10.190	28.458
V. Borgo S. Secondo-Crocetta *	5.198	4.292	3.821	5.835
XIX. S. Rita	9.199	9.708	3.387	1.648
XXI. Mirafiori	2.868	15.028	6.568	10.175
IV. Borgo S. Salvario	3.985	1.961	2.351	2.401
XX. Molinette-Lingotto	1.594	3.120	989	2.015
<b>Totale</b>	<b>36.044</b>	<b>62.939</b>	<b>36.044</b>	<b>62.939</b>

**Tabella 6.12.** Direttrici Ovest-Est. Spostamenti giornalieri secondo raggruppamenti statistici

Raggruppamenti	In partenza		In arrivo	
	A breve	A lunga	A breve	A lunga
XVIII. Pozzo Strada	3.850	12.782	2.874	3.072
XVII. Lucento	1.218	6.626	169	1.190
XIII. Tesoriera	3.264	10.464	2.385	1.778
XIV. S. Paolo	3.014	5.280	2.818	1.878
IX. S. Donato	2.251	5.014	1.839	3.375
XII. Piazza Umbria	313	1.000	1.491	1.123
V. Borgo S. Secondo-Crocetta	2.353	1.324	3.290	4.077
II. Piazza Statuto	1.651	1.402	2.515	7.834
VII. Borgo Dora	122	891	144	1.610
XI. Borgo Rossini	279	879	455	2.360
I. Municipio	2.337	1.671	2.671	15.823
IV. Borgo S. Salvario	1.341	2.490	1.580	5.418
III. Piazza V. Veneto	558	1.257	992	4.880
VI. Vanchiglia	225	1.741	414	757
X. Vanchiglietta	778	3.326	187	2.573
VIII. Piazza Crimea	833	3.032	563	1.431
<b>Totale</b>	<b>24.387</b>	<b>59.179</b>	<b>24.387</b>	<b>59.179</b>

## segue 6. I trasporti

Tabella 6.13. Flussi di pendolarità dai comuni del Piemonte allo stabilimento Fiat di Rivalta

N. Rif.	Comune	N. Operai	N. Rif.	Comune	N. Operai
1	Airasca	53	72	Bussoleto	1
2	Alpignano	32	76	Caprie	2
3	Avigliana	27	79	Castagnole Piemonte	11
5	Beinasco	452	87	Chianocco	1
6	Borgaro Torinese	2	90	Chiusa S. Michele	2
8	Bruino	223	96	Coazze	41
9	Buttigliera A.	10	98	Condove	4
10	Cambiano	4	100	Cumiana	355
11	Candiolò	49	112	Giaveno	266
12	Carignano	27	113	Givoletto	2
13	Carmagnola	17	119	La Cassa	2
14	Caselle	1	124	Locana	1
15	Caselle	3	129	Mathi	1
16	Castiglione Torinese	1	134	Mompantero	1
17	Chieri	9	137	Montaldo Torinese	1
18	Chivasso	2	140	Moriondo Torinese	1
19	Cirié	1	145	Osasio	4
20	Collegno	266	148	Pancalieri	6
21	Druento	5	156	Reano	6
22	Gassino	3	159	Rivara	1
23	Grugliasco	441	160	Rivarolo Canavese	1
25	La Loggia	22	165	Rubiana	1
26	Moncalieri	636	167	Salbertrand	1
27	Nichelino	982	172	Sangano	51
28	None	211	173	S. Gillio	1
29	Orbassano	1.298	178	S. Ambrogio Torinese	7
30	Pecetto	1	179	S. Antonino Susa	1
31	Pianezza	12	184	Susa	2
32	Pino Torinese	3	185	Torrazza Piemonte	1
33	Piobesi	29	187	Trana	47
34	Piossasco	1.515	190	Vaie	1
35	Poirino	3	191	Val della Torre	3
37	Rivalta	1.187	192	Valgioie	1
38	Rivoli	814	199	Verolengo	1
40	Rosta	2	202	Villardora	3
43	S. Mauro Torinese	4	203	Villafocchiardo	1
44	Santena	13	204	Virle Piemonte	5
45	Settimo Torinese	4	211	Casalgrasso	1
46	Torino	4.716	213	Faule	1
47	Trofarello	52	215	Racconigi	2
48	Venaria Reale	10	231	Villanova d'Asti	1
49	Villarbasse	18			
50	Villastellone	6			
51	Vinovo	95			
53	Volvera	296			
	Totale area metropolitana	13.557		Totale area ecologica	14.413
				Provincia Alessandria	13
				Provincia Asti	8
				Provincia Cuneo	299
				Provincia Torino	2.714
				Provincia Vercelli	5
55	Almese	4		Totale Piemonte	17.452
57	Andezeno	1			
66	Borgone Susa	9			

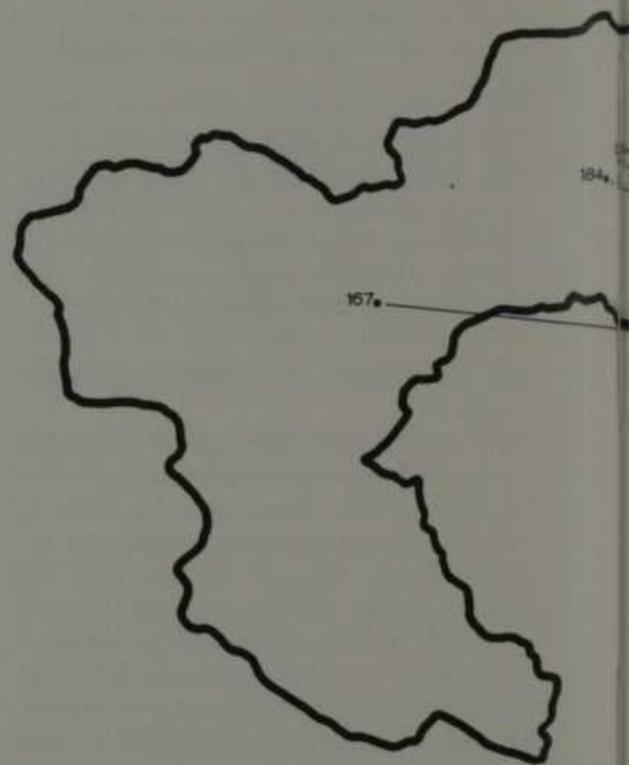
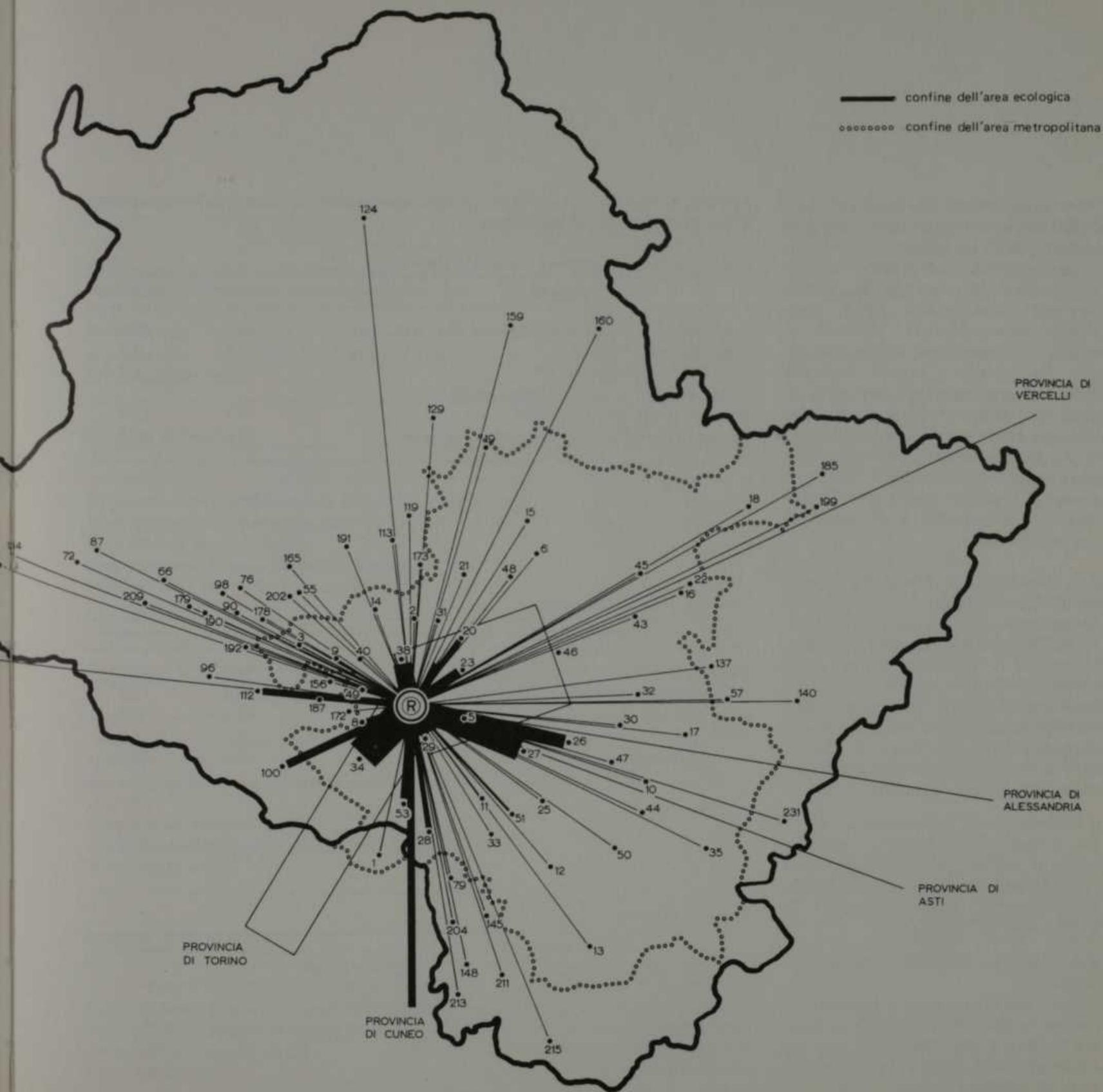


Figura 6.2. Flussi di pendolarità dai comuni del Piemonte allo stabilimento Fiat di Rivalta



## segue 6. I trasporti

esterni alle prime due cinture e dei 5.000 movimenti in uscita verso quegli stessi comuni. Ma nell'analisi per direttrici si è tenuto conto soltanto degli spostamenti da o verso i 52 comuni dell'area metropolitana perché sono quantitativamente più rilevanti di quelli che riguardano le aree esterne alle due cinture e perché sono più facilmente confrontabili con quelli interni alla città. Per quelli a più lunga distanza sarebbe infatti necessario disporre di informazioni che invece non sono reperibili, quali quelle relative al mezzo di trasporto usato, nonché alle direttrici preferenziali di entrata e di uscita dalla città.

### d.1. Direttrici di Corso Moncalieri, Italia '61, via Nizza

Lungo questi assi si attestano le entrate in Torino dalle direttrici di Chieri, Moncalieri e Nichelino, per un complesso di 30.256 arrivi (34% degli spostamenti dai 52 comuni dell'area metropolitana di cui 24.000 dai tre comuni indicati). Le uscite da Torino sono in tutto 7.035 (16,2% del totale, di cui 6.034 sui tre comuni).

### d.2. Direttrice di Corso Orbassano

Le entrate sono 6.838 (7,6% del totale in entrata in città) con origine prevalentemente dei comuni di Orbassano, Beinasco, Rivalta; le uscite da Torino sono 8.253 (19%).

### d.3. Direttrice di Corso Unione Sovietica

Lungo questo asse si attestano le entrate in città alla zona di None-Airasca-Volvera e dal Pinerolese per un totale di 4.380 unità; i flussi in uscita sono di modesta entità.

**Tabella 6.14.** Spostamenti giornalieri tra alcuni raggruppamenti statistici di Torino e i comuni dell'AMT. Ripartizione percentuale.

#### Direttrici di Corso Moncalieri, Italia '61, Via Nizza

Raggruppamenti	In entrata	In uscita
Raggruppamenti di primo attestamento (XX, XIX, XXI)	40,3	40,6
Raggruppamenti IV, V	14,0	9,7
Zona centrale aulica (I, II, III)	14,0	4,8
Raggruppamenti lungo la direttrice del Po (VIII, VI, X, XI, XV, VII, XXV)	13,7	13,5
Raggruppamenti che implicano percorsi tangenziali	18,0	31,4

#### Direttrice di Corso Orbassano

Raggruppamenti	In entrata	In uscita
Raggruppamenti di primo attestamento (XIX, XX, XXI)	42,0	44,7
Raggruppamenti di secondo attestamento (IV, V, XIV)	18,6	17,0
Zona centrale aulica	14,0	5,9
Attraversamenti Sud-Nord (VII, XI, XV, XXV)	9,2	6,7
Altri raggruppamenti	16,2	25,7

#### Direttrice di Corso Unione Sovietica

Raggruppamenti	In entrata
Raggruppamenti di primo attestamento (XIX, XX, XXI)	40,3
Raggruppamenti di secondo attestamento (IV, V, XIV)	18,8
Zona centrale aulica (I, II, III)	18,2
Attraversamento Sud-Nord (VII, XI, XV, XXV)	7,9
Altri raggruppamenti	14,8

## Direttrice di Corso Francia

Raggruppamenti	In entrata	In uscita
Raggruppamenti lungo corso Francia (XVIII, XIII, IX)	29,7	35,3
Raggruppamenti lungo le tangenziali interne Sud (XIV, XXI, XIX, IV, V, XX)	29,6	36,8
Zona centrale aulica	17,5	4,4
Attraversamenti Est-Ovest (VII, VI, X, VIII)	6,3	3,4
Altri raggruppamenti	16,9	20,1

## Direttrice di Caselle

Raggruppamenti	In entrata	In uscita
Raggruppamenti di primo attestamento (XVI, XVII, XXV)	30,7	38,0
Raggruppamenti di attestamento interno (IX, XII, VII, XI)	22,6	10,3
Zona centrale aulica (I, II, III)	16,7	4,0
Raggruppamenti lungo le tangenziali interne Sud (XIII, XVIII, XIV, V, IV, XIX, XX, XXI)	24,0	30,0
Altri raggruppamenti	6,0	17,7

## Direttrice di Corso Giulio Cesare

Raggruppamenti	In entrata	In uscita
Raggruppamenti di primo attestamento lungo corso G. Cesare (XXV, XV, XVI)	29,1	43,6
Raggruppamenti di secondo attestamento lungo corso G. Cesare (VII, XI)	10,8	7,9
Zona centrale aulica (VII, XI)	17,2	5,1
Attraversamenti Nord-Sud (IV, V, XIX, XX, XXI)	18,9	14,1
Altri raggruppamenti	24,0	29,3

## Direttrice di Corso Casale

Raggruppamenti	In entrata
Raggruppamenti di primo attestamento (XXV, XVI, XV, XI)	37,9
Raggruppamenti lungo la direttrice del Po (X, VIII, VI, IV, XX)	20,2
Zona centrale aulica (I, II, III)	21,7
Altri raggruppamenti	20,2

## d.4. Direttrice di Corso Francia

Lungo questo asse si attestano le entrate dai comuni di Collegno, Grugliasco, Rivoli per un complesso di 15.644 arrivi. Le uscite da Torino sono 12.653.

## d.5. Direttrice di Corso Regina Margherita

Le entrate lungo questa direttrice sono relativamente modeste (2.500) e interessano soprattutto Alpignano e Pianezza; le direzioni prevalenti sono quelle lungo tutto il Corso Regina Margherita (48%) e lungo le tangenziali Sud (35%).

## d.6. Direttrice di Caselle

Le entrate sono complessivamente 8.629 (9,6%) in buona parte con origine a Venaria, Caselle, Borgaro, Cirié; le uscite sono 4.427 (10,2%).

## d.7. Direttrice di Corso Giulio Cesare

Lungo questa direttrice si immettono sia i flussi provenienti da Settimo, Chivasso, sia quelli da Leini e da Volpiano per un complesso di 11.589 entrate (12,9%) e di 7.968 uscite (18,5%).

## d.8. Direttrice di Corso Casale

Lungo questa direttrice si innestano i flussi provenienti sia da S. Mauro, sia da Pino T. per complessive 6.905 entrate; le uscite sono quantitativamente irrilevanti:

Figura 6.3. Spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio nell'area metropolitana torinese: dai 78 comuni verso Torino

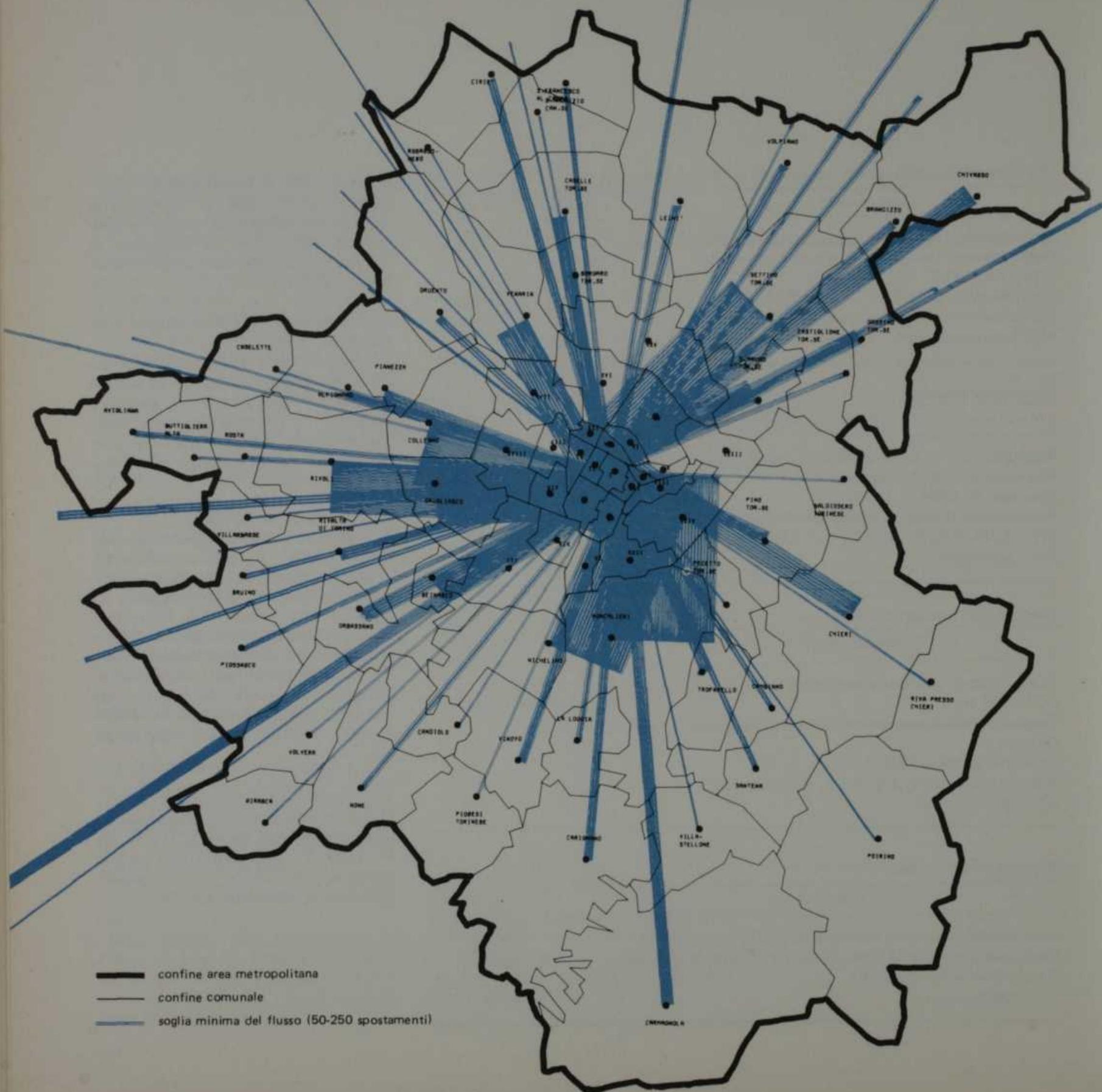
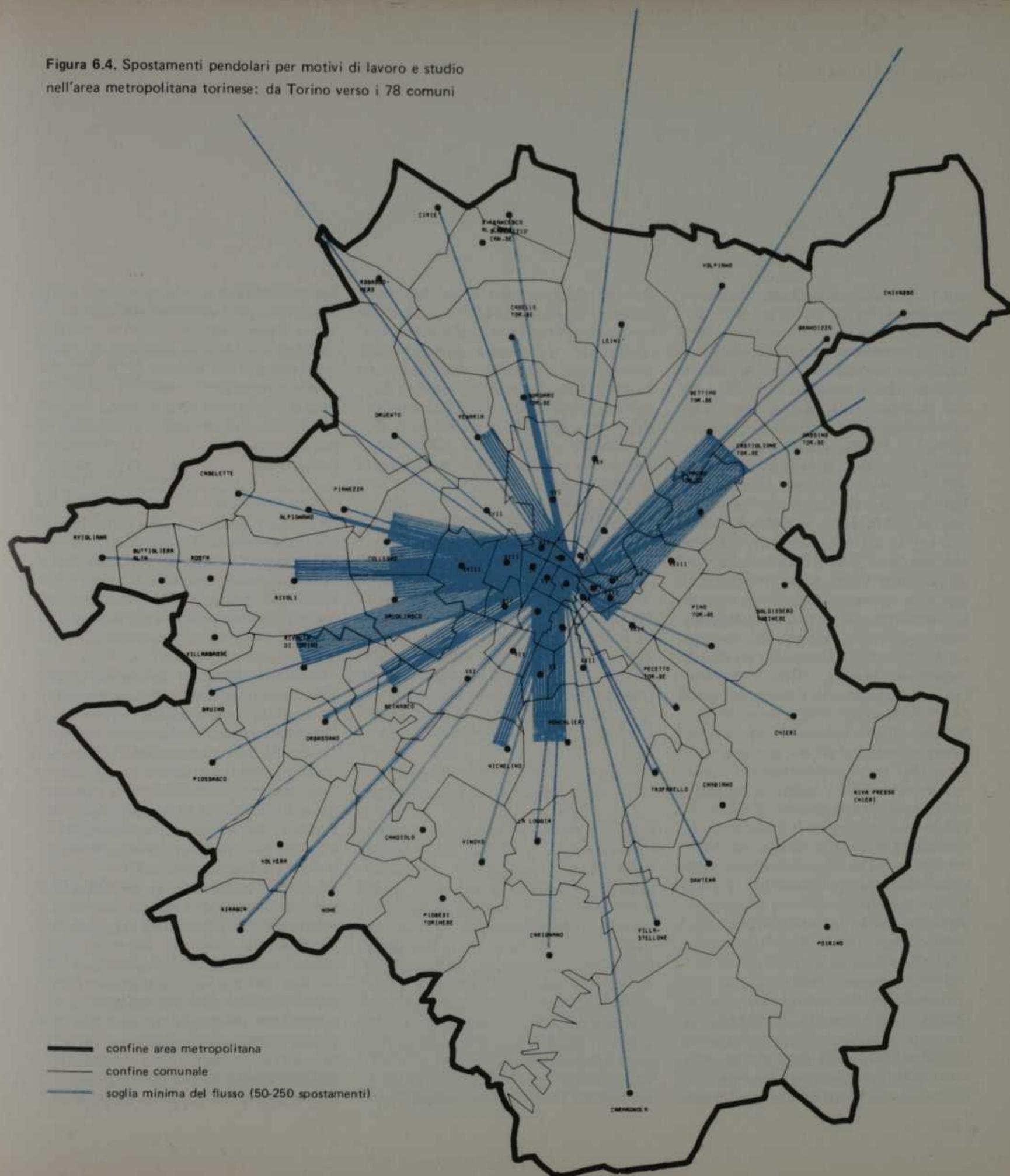


Figura 6.4. Spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio nell'area metropolitana torinese: da Torino verso i 78 comuni



## segue 6. I trasporti

### 6.3. L'offerta: situazione attuale e prospettive

Le riscontrate carenze di collegamento tra lo sviluppo urbanistico e la politica generale dei trasporti sono alla base dell'inadeguatezza, sia quantitativa, sia qualitativa, della rete del trasporto pubblico rispetto a una domanda elevata e articolata quale quella descritta per l'area metropolitana.

La carenza delle reti è inoltre aggravata da insufficienze organizzative (anche per la molteplicità degli enti che intervengono per gestirle) che impediscono una integrazione tra le diverse modalità di trasporto (pubblico-privato, ferro-gomma) e rendono obiettivamente difficile l'organizzazione dei servizi in termini funzionali (trasporti radiali, tangenziali, urbani). Si deve peraltro rilevare che il trasporto pubblico serve una quota non irrilevante della mobilità totale, anche se tale quota rimane inferiore a quella servita negli altri paesi occidentali che fanno registrare, tuttavia, indici di motorizzazione più elevati di quelli italiani.

Pur con la cautela e nei limiti in cui le metodologie di rilevazione censuale consigliano di interpretare i dati sulla mobilità della popolazione, si può infatti rilevare come sul complesso degli spostamenti extraurbani che implicano l'uso di un mezzo di trasporto:

- l'11% avviene su ferrovia
- il 33% avviene su autolinee
- il 56% avviene con mezzo privato.

Questi dati, come quelli relativi ai trasporti urbani in Torino, dove si riscontra che il 42% degli spostamenti viene effettuato con un mezzo pubblico, sono sostanzialmente confermati

da un'indagine condotta su un campione di dipendenti FIAT. La quota di spostamenti servita dai diversi mezzi di trasporto varia, naturalmente, sulle diverse linee di traffico, ma, riscontrato che il mezzo privato serve una quota oscillante tra il 50 e il 70% del totale degli spostamenti, le variazioni più consistenti si registrano nell'ambito del mezzo collettivo, nella ripartizione tra ferrovie e autolinee.

**Tabella 6.15.** Ripartizione degli spostamenti secondo il mezzo di trasporto utilizzato

Direttrici	Ferrovia	Auto-linee	Mezzo privato
Rivarolo	11,7	22,5	65,8
Chivasso	19,2	28,9	51,9
Chieri	8,9	22,2	68,9
Asti	18,3	20,6	61,1
Poirino	3,5	41,3	55,2
Carmagnola	23,2	24,4	52,4
Pinerolo	4,8	42,5	52,7
Susa	7,9	25,2	68,9
Cirié	13,0	18,0	69,0

Dati rilevati da altra fonte (Regione Piemonte, Giunta regionale 1973) consentono di precisare, sul totale degli spostamenti per direttrici, quali siano quelli diretti su Torino. L'informazione più importante che se ne ricava è che il mezzo privato serve quote di traffico più consistenti (dal 60 all'80% del totale) di quelle registrate sul totale degli spostamenti che avvengono lungo le direttrici e che questa maggior quota è stata sottratta ai servizi di autolinea.

Una costante in tutti i dati esaminati è la modesta incidenza del trasporto su

**Tabella 6.16.** Direttrici di traffico su Torino. Ripartizione degli spostamenti secondo il mezzo di trasporto utilizzato

Direttrici	Ferrovia	Auto-linee	Mezzo privato
Rivarolo-Torino	12,3	10,5	77,2
Chieri-Torino	8,3	17,8	73,9
Pinerolo-Torino	19,5	19,1	61,4
Ceres-Torino	7,0	10,8	82,2

ferro, da ricondursi a una politica dei trasporti orientata a preferenziare la creazione di infrastrutture stradali, con un conseguente decadimento dell'esistente capitale fisso ferroviario e quindi del livello dei servizi offerti (in termini di tempi di percorrenza e di integrazione della rete).

La diffusione non coordinata delle linee automobilistiche in concessione è risultata una risposta largamente insoddisfacente alla domanda che nel frattempo andava crescendo e il continuo allargarsi dei deficit di gestione pone addirittura in dubbio la possibilità di mantenere gli attuali livelli di servizio con la rete infrastrutturale e organizzativa oggi operante. (Si veda la figura 6.7. a pp. 132-33).

In questa situazione di crisi si è di recente innestata una più avvertita attenzione da parte delle amministrazioni locali (Regione, Comuni) che hanno elaborato e adottato linee di politica dei trasporti abbastanza definite a livello di trasporti radiali dove si punta alla creazione di una rete di servizi ferroviari integrata con la rete dei servizi urbani. Non altrettanto definita risulta invece la politica adottata a livello dei trasporti tangenziali,

per i quali si punta al miglioramento della viabilità stradale, lungo la quale istituire servizi automobilistici, e a livello di trasporti urbani dove ancora non ci si è pronunciati su di una soluzione tecnica (metrò, premetrò ecc.) in grado di concretare la necessaria integrazione fra trasporti urbani ed extraurbani.

#### *I trasporti ferroviari*

Le attuali dimensioni della domanda di trasporto, il suo concentrarsi su poche direttrici e in ristretti periodi di tempo suggeriscono, come risposta più coerente, di affidarsi alla soluzione ferroviaria. A livello di trasporti radiali le proposte formulate dalla Regione tendono ad assicurare agli spostamenti, in particolare a quelli per motivi di lavoro e di studio, un livello di servizio superiore a quello attuale, utilizzando al massimo le infrastrutture di trasporto esistenti, in modo da minimizzare gli impieghi di capitale. Un ulteriore obiettivo che la Regione si è posta consiste nel distribuire i traffici in arrivo e in partenza da Torino in più punti dell'area urbana, evitando così di creare punti di eccessiva concentrazione di traffico, cioè minimizzando la possibilità di generare situazioni di congestione nelle vie di accesso ai terminali e nei terminali stessi. Si stima che tali obiettivi potrebbero venire conseguiti (si veda anche la figura 6.8. a pp. 136-37) attraverso:

— il potenziamento delle ferrovie Torino-Ceres e Torino-Rivarolo, a servizio dei bacini delle Valli di Lanzo e del Canavese;

— il quadruplicamento della linea Torino-Chivasso, a servizio della zona di

Ivrea, di Santhià e della zona post-colinare (Crescentino ecc.);

— il quadruplicamento della linea Torino-Trofarello, a servizio della zona di Chieri, di Santena, di Carmagnola;

— il potenziamento della linea Torino-Pinerolo, a servizio del Pinerolese;

— il completamento dell'ammodernamento della linea Torino-Modane, a servizio della Val di Susa;

— la sistemazione del quadrivio Zappata, per eliminare la principale strozzatura del nodo ferroviario di Torino;

— la creazione di stazioni di interscambio con la rete dei trasporti urbani a Stura, P. Nuova, P. Susa, Lingotto, Madonna di Campagna, St. Dora, Largo Emilia.

Le condizioni di validità di questo piano di interventi sono connesse, da un lato, alla configurazione della domanda, quale risultato di un particolare assetto del territorio e, dall'altro, al tipo di intervento tecnico individuato.

Riguardo al primo punto, il piano di interventi si propone sostanzialmente di servire meglio l'attuale utenza ed è comunque necessario, data l'attuale distribuzione sul territorio metropolitano delle residenze e dei posti di lavoro. Esso, quindi, è valido e rimane valido, nella misura in cui la distribuzione sul territorio delle "linee di desiderio" non subisce significative modificazioni. A questo proposito conviene ricordare che il piano di interventi si rivolge ad una utenza potenziale di più di 200.000 persone giornaliere, ripartite su 7 direttrici.

Riguardo al secondo punto, va detto che gli interventi sono stati dimensionati puntando, non su un incremento

dei valori assoluti di mobilità, che sono stati ipotizzati di entità modesta, bensì su un incremento della quota di mobilità che dovrà essere servita dalla ferrovia. Ciò equivale a dire che alla base del piano di interventi ci sono le ipotesi che, in termini di popolazione e di posti di lavoro, l'area metropolitana non debba crescere al di là dei valori naturali e che in termini di distribuzione modale dei traffici si abbia un rovesciamento delle preferenze dell'utenza a tutto favore del pubblico trasporto.

Entrambe queste ipotesi non sembrano prestare il fianco a critiche: il contenimento della crescita dell'area metropolitana nei valori naturali sembra essere un discorso accettato a tutti i livelli, anzi viene da più parti avanzata l'ipotesi di un decentramento a livello regionale. Il rovesciamento delle preferenze dell'utenza, che veniva pensato come il risultato della politica di potenziamento del trasporto pubblico, è nei fatti già un risultato obbligato, conseguente all'aumento del costo del trasporto individuale che ha ampliato il numero delle classi di reddito vincolate per ragioni economiche al trasporto pubblico.

Volendo comunque considerare per completezza tutte le ipotesi possibili, se si dovesse verificare nei prossimi anni un ritorno ai ritmi di incremento di popolazione e di attività registrati negli anni sessanta, va paventato il pericolo che il piano di interventi di cui si discute diventi tecnicamente inadeguato e vada sostituito con un piano che preveda soluzioni con maggiori capacità di trasporto; così se non dovesse essere confermata la tendenza

Figura 6.5. Spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio nell'area metropolitana torinese: spostamenti complessivi fra i comuni escluso Torino

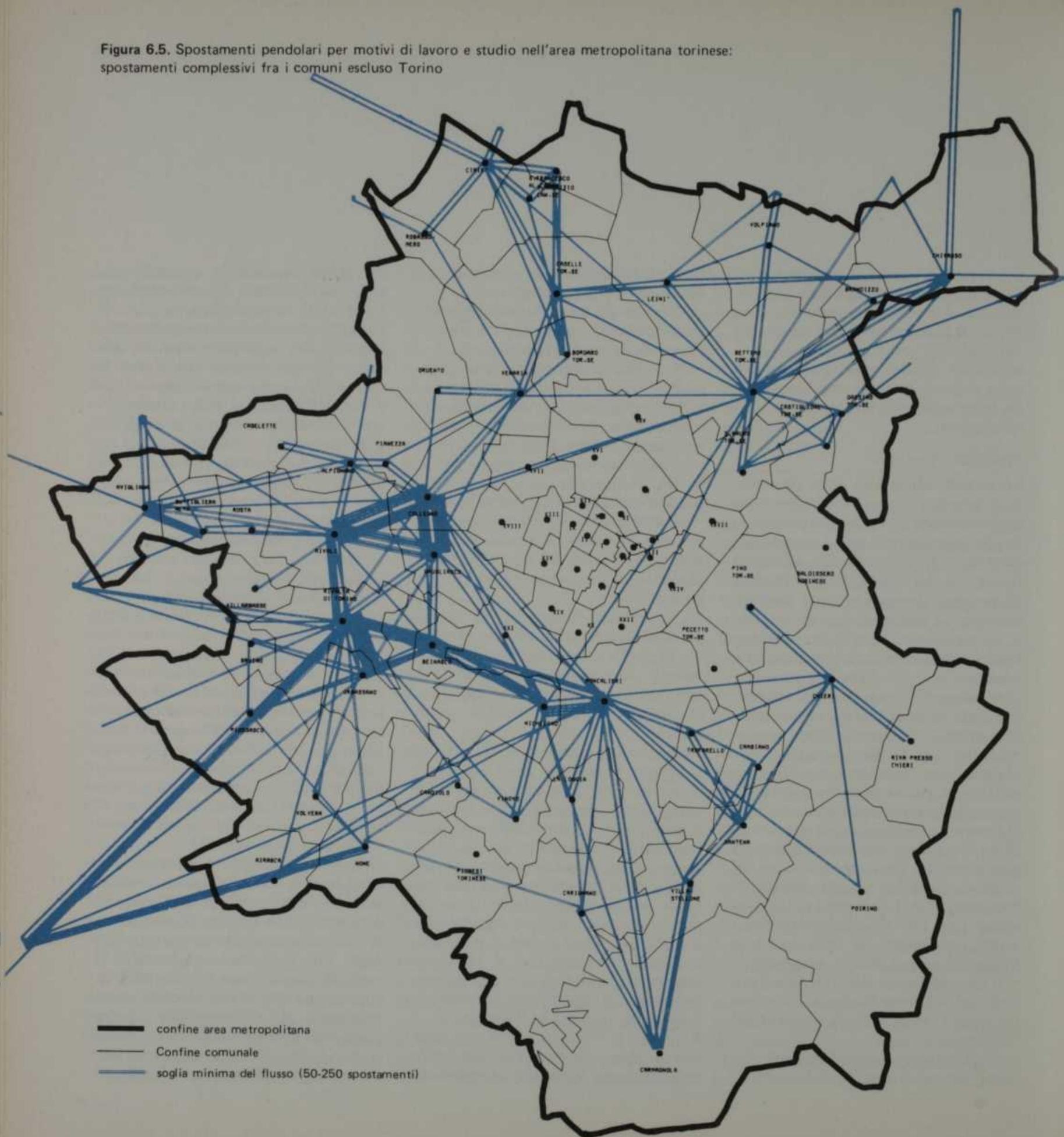


Figura 6.6. Spostamenti pendolari per motivi di lavoro e studio nell'area metropolitana torinese:  
all'interno dei 25 raggruppamenti statistici del comune di Torino



## segue 6. I trasporti

in atto del ritorno al trasporto pubblico, le soluzioni di trasporto dovrebbero essere trovate nell'ambito delle infrastrutture stradali, a costi tecnici e sociali decisamente maggiori.

Per concludere, scartando le due ipotesi suddette, il piano di interventi deve essere verificato soltanto a livello della sua compatibilità con un'eventuale politica di rilocalizzazione, nell'ambito dell'area metropolitana torinese, delle attività e delle residenze. Tuttavia, esistono attualmente nell'area metropolitana torinese fabbisogni di trasporto pubblico il cui soddisfacimento non può essere rinviato nel tempo: i livelli di servizio del sistema attuale sono, in più punti, socialmente inaccettabili e il numero di persone interessate da questi livelli di servizio va sempre aumentando. La realizzazione di adeguati interventi va quindi effettuata nel breve e medio periodo e non può quindi attendere che si definisca il futuro assetto territoriale dell'area metropolitana torinese.

L'importante è che le soluzioni scelte per il miglioramento del sistema dei trasporti non compromettano definitivamente l'assetto del territorio, cioè non precludano possibilità di soluzioni territoriali e urbanistiche più equilibrate. In altri termini l'importante è che non si aumenti il grado di congestione dell'area centrale e quindi che non venga peggiorata la situazione dei traffici.

Sotto questo punto di vista il piano di interventi in esame, pur dotando l'area metropolitana torinese di una consistente rete di trasporti ferroviari, lascia ampi spazi per soluzioni territoriali che prevedano la formazione di

poli di riequilibrio rispetto al polo dominante di Torino.

Una linea ferroviaria, infatti, per poter essere usufruibile non richiede soltanto la costruzione o l'ammodernamento di un impianto, come avviene per una strada, ma anche l'organizzazione di un servizio. Ciò che conta di più ai fini dell'impatto sul territorio non è tanto l'infrastruttura quanto il servizio che su di essa viene organizzato.

Orbene, le linee ferroviarie, che il piano di intervento propone di potenziare, possono, a seconda del tipo di servizio che su di esse viene svolto, favorire il ruolo dominante del polo torinese, ovvero il decentramento in poli periferici.

L'attenzione perciò deve essere volta a che, mentre si studiano e si decidono linee di organizzazione territoriale alternative allo stato attuale e quindi si innestano i meccanismi di attuazione di un diverso assetto, si controlli, mediante adeguati strumenti, che le nuove infrastrutture non favoriscano l'ulteriore sviluppo dell'attuale modello di assetto del territorio, cioè lo sviluppo spontaneo.

Anche da questo punto di vista, l'infrastruttura ferroviaria fornisce migliori garanzie; infatti i fenomeni agglomerativi si determinano solo in alcuni punti, mentre l'infrastruttura viaria favorisce sviluppi insediativi lungo tutto il percorso.

### *I trasporti stradali*

Le considerazioni che si possono svolgere devono muovere dalla premessa che il grado di infrastrutturazione dell'area metropolitana è già, da que-

sto punto di vista, sufficientemente elevato. Non si può quindi non condividere la decisione assunta dal Consiglio Regionale nella delibera "Linee fondamentali del Piano territoriale di coordinamento dell'area metropolitana torinese" di escludere la realizzazione dell'autostrada Torino-Pinerolo e della Tangenziale Est. Lo stesso documento tuttavia non è altrettanto esplicito per quanto concerne altre opere stradali di cui si era ventilata la possibilità di realizzazione nei documenti preparatori al Piano, redatti dalla Sezione Urbanistica Regionale (SUR). I principali interventi di potenziamento della rete stradale dell'area metropolitana torinese che la SUR suggeriva, oltre a quelli citati, sono:

- la costruzione di una superstrada pedemontana Biella-Ivrea-Ciriè-Rivoli-tangenziale;
- il potenziamento della S.S. Chivasso-Caluso e realizzazione del tratto Caluso-Castellamonte;
- la costruzione della direttissima Tangenziale-Caselle-Ciriè;
- la variante alla S.S. 24, con la realizzazione della circonvallazione a sud di Pianezza e Alpignano;
- la realizzazione di una trasversale Pinerolo-Carmagnola-Villanova d'Asti;
- la variante alla S.S. 29, con la realizzazione della circonvallazione di Moncalieri;
- la variante alla S.S. 11 a Chivasso;
- il potenziamento della viabilità della Valle di Susa.

Tali indicazioni non sono chiare né a livello di volumi di traffico da servire, né a livello di caratteristiche tecniche degli impianti, né, infine, a livello di

motivazioni e di significati delle scelte. Le considerazioni che vengono svolte vanno quindi inquadrare nell'ambito dei documenti suddetti e soltanto ad esso si riferiscono; alcune di esse, o tutte, potrebbero quindi essere invalidate o ribaltate da più meditati studi sulle esigenze di potenziamento della rete stradale dell'area metropolitana torinese.

Alcuni degli interventi suddetti mirano essenzialmente a servire meglio gli attuali flussi di traffico stradale, altri, viceversa, puntano a servire flussi di traffico più conseguenti con una diversa organizzazione territoriale e, nello stesso tempo, ad incentivare questa diversa organizzazione territoriale.

Riguardo al primo caso sono individuabili due tipi di interventi:

- a) varianti locali ad arterie esistenti;
- b) realizzazione di nuove arterie.

Le varianti sono programmate per risolvere problemi di traffico in punti ben localizzati di strade radiali verso Torino: in particolare servono ad alleviare insediamenti urbani di una certa

dimensione da traffici di attraversamento. Tali interventi, nella misura in cui riescono a risolvere situazioni innaturali di congestione urbana e a elevare la velocità operativa del traffico di lunga percorrenza, vanno considerati validi.

Gli unici interventi di realizzazione di nuove arterie al servizio di traffici esistenti, cioè di traffici che oggi si svolgono su una o più arterie parallele a quella proposta, sono quindi la direttissima Tangenziale-Caselle-Ciriè e l'autostrada (o superstrada) della Valle di Susa.

La direttrice delle Valli di Lanzo, lungo la quale l'arteria suddetta si inserisce, è oggi servita dalla strada provinciale di Caselle-Ciriè, a quattro corsie da Torino a Borgaro (in questo tratto interseca la tangenziale) e a due corsie da Borgaro a Ciriè. Il traffico nel tratto da Ciriè a Caselle è molto modesto e quindi è agevolmente servito dall'attuale strada provinciale, mentre qualche difficoltà di circolazione effettivamente si riscontra nel breve

tratto tra Caselle e Borgaro. Si ritiene perciò che una valutazione sulla direttissima in questione richieda un maggior approfondimento a livello di fattibilità economica, tenendo conto anche dell'ammodernamento e potenziamento della linea ferroviaria Torino-Ciriè. In linea generale si può comunque affermare che da un punto di vista sia territoriale sia settoriale l'utilità di questa opera non risulta evidente.

Per quanto riguarda la viabilità della Valle di Susa (che ha avuto parere favorevole dal Consiglio Regionale), se ne riscontra l'utilità solo in funzione dei collegamenti internazionali e in quest'ottica deve esserne valutata la fattibilità.

La pedemontana, la Pinerolo-Carmagnola-Villanova d'Asti, e la Castellamonte-Caluso sono invece le nuove arterie che dovrebbero servire i flussi di traffico conseguenti alla riorganizzazione territoriale per poli sub-dominanti dell'area torinese. Esse dovrebbero inoltre fungere da incentivo per la formazione di tali poli. Su queste

Tabella 6.17. Autolinee per direttrice. Anno 1972

Direttrici	Su Torino				Interne alla direttrice				Totale			
	N. linee	N. ditte	Percorso annuo (km.)	Lunghezza linee (km.)	N. linee	N. ditte	Percorso annuo (km.)	Lunghezza linee (km.)	N. linee	N. ditte	Percorso annuo (km.)	Lunghezza linee (km.)
Rivarolo e Chivasso	23	6	3,650,097	1,107	20	6	434,141	408	43	8	4,084,238	1,515
Collina	6	1	239,993	137	6	2	70,050	124	12	3	310,043	261
Asti	6	1	1,293,871	167	3	2	126,862	140	9	2	1,420,733	307
Carmagnola	4	4	1,065,864	262	7	5	158,567	130	11	8	1,224,431	392
Orbassano	10	4	2,045,298	297	7	4	181,047	99	17	6	2,226,345	396
Susa	21	8	2,309,504	1,156	37	8	1,037,692	614	58	12	3,347,196	1,770
Ciriè	9	6	513,142	446	14	8	200,777	222	23	14	713,919	668
Totale generale	79	30	11,117,769	3,572	94	35	2,209,136	1,737	173	53	13,326,905	5,309

arterie è quasi impossibile esprimere un giudizio in questa fase ancora di incertezza, non solo sulla scelta dei poli, ma anche, e soprattutto, sulla dimensione e sulle caratteristiche che dovranno avere tali poli di riequilibrio. Si può soltanto dire che, per evitare il rischio di fare delle opere inutili, come l'esperienza del Mezzogiorno insegna, sarebbe preferibile, prima di procedere alla loro realizzazione, attendere che almeno si sia innescato il processo di formazione dei poli sub-dominanti.

#### La rete dei trasporti su gomma

Il settore delle autolinee versa in uno stato di profonda crisi per svariati motivi che vanno dalla cattiva qualità dei servizi, all'insufficienza del materiale rotabile, alla concorrenza degli altri modi di trasporto ecc. Esso necessita quindi di una serie di radicali interventi volti ad arrestare la crescita del deficit di esercizio e a migliorare la qualità dei servizi.

Si ritiene che ciò sarà possibile soltanto mediante una radicale ristrutturazione dei servizi automobilistici da effettuarsi in coordinamento con l'attuazione del programma di potenziamento dei servizi ferroviari. Una volta ammodernate e potenziate le ferrovie sarà allora possibile trasformare la rete automobilistica in modo che le singole linee colleghino anziché i centri urbani minori con il capoluogo, i centri urbani con la stazione ferroviaria più vicina: l'autoservizio funzionerebbe così da alimentatore del servizio ferroviario.

Una tale ristrutturazione consentirebbe una serie di vantaggi sia agli utenti, sia alla gestione, quali la riduzione

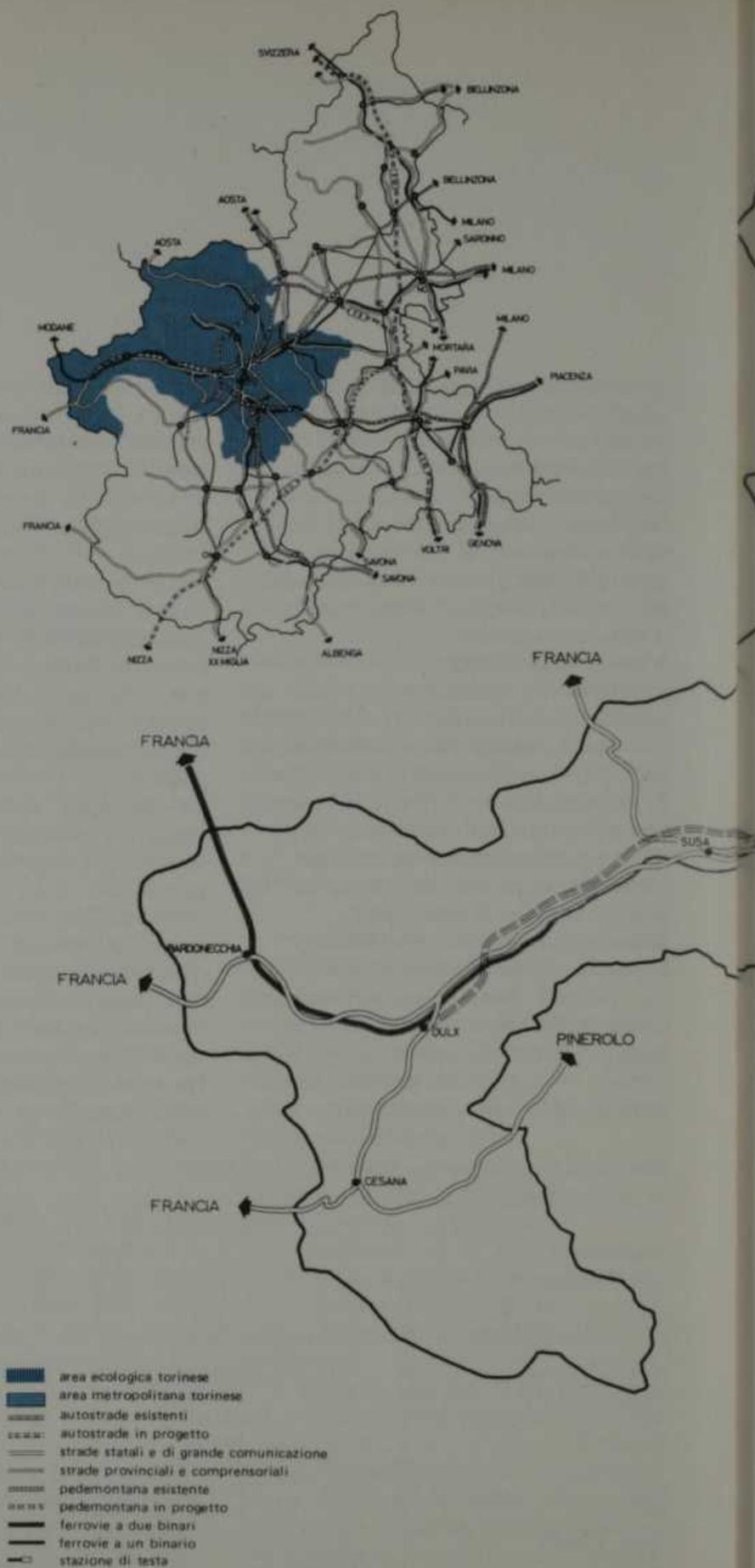
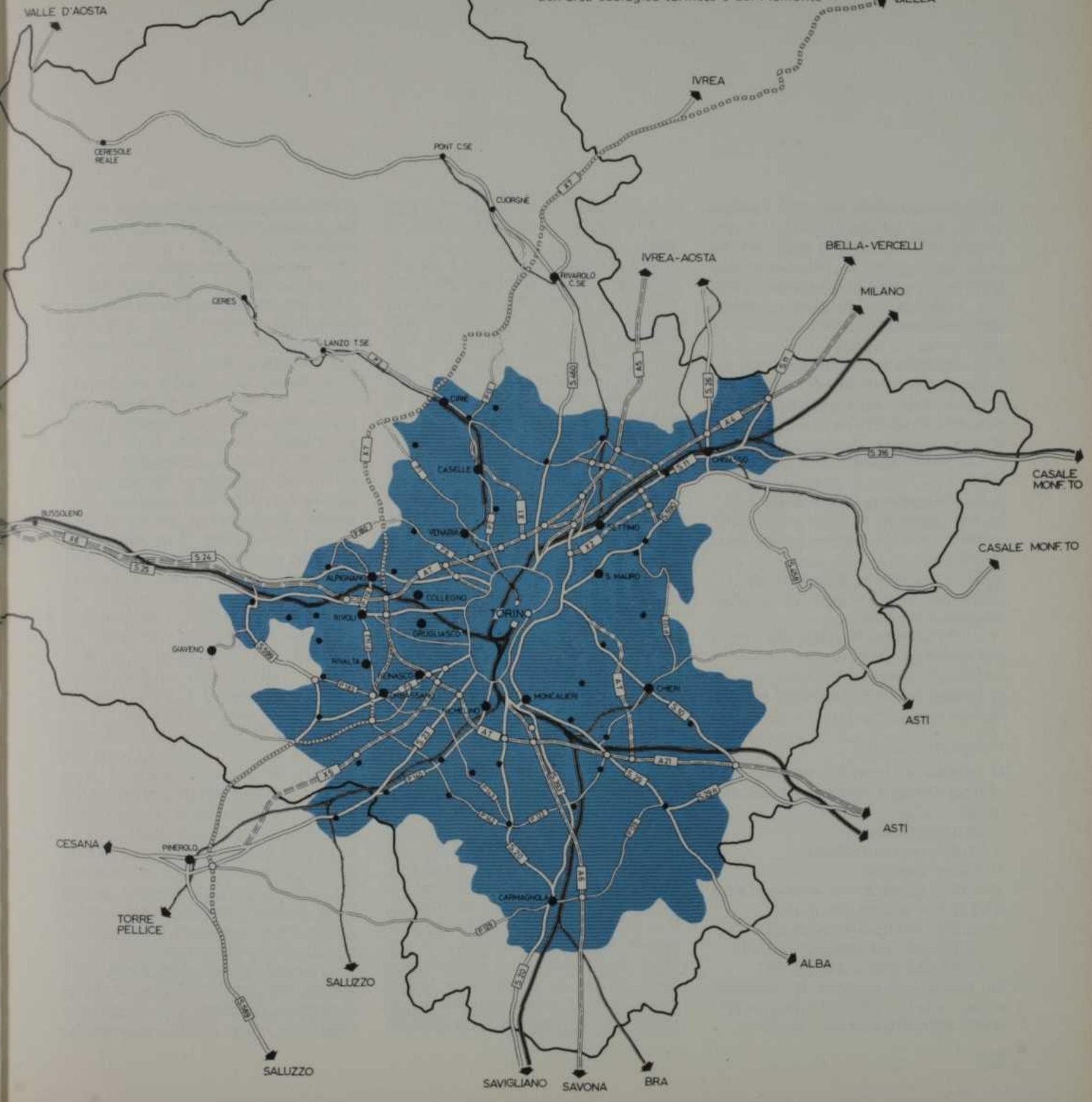


Figura 6.7. Schema delle infrastrutture stradali esistenti e in progetto dell'area ecologica torinese e del Piemonte



## segue 6. I trasporti

dell'estensione della rete, cioè il numero di autobus-km. offerti, un più elevato fattore di carico degli autobus sulle nuove linee di adduzione alle ferrovie, più elevate frequenze, grazie alla maggiore utilizzazione possibile degli autobus conseguente ai percorsi più brevi.

Tale ristrutturazione deve essere accompagnata, per ottenere un effettivo aumento della qualità del servizio, da una serie di interventi collaterali, quali:

- l'ammodernamento del parco rotabile;
- la sistemazione, ove necessario, della rete stradale capillare sulla quale verrebbero svolti i nuovi servizi automobilistici;
- la creazione di adeguate aree di interscambio in corrispondenza delle stazioni ferroviarie;
- il coordinamento degli orari automobilistici e ferroviari;
- il coordinamento tariffario;
- l'organizzazione per bacini di traffico.

### *I trasporti urbani*

Il servizio di trasporto urbano nella città di Torino è attualmente assicurato da:

- 14 linee tranviarie
- 27 linee automobilistiche
- 2 linee filoviarie.

Nel 1973 questi servizi hanno offerto 33.710.000 vetture-km. di cui:

- 12.250.000 tram-km. (36,3%)
- 19.730.000 autobus-km. (58,5%)
- 1.730.000 filobus-km. (5,2%).

In termini di capacità di trasporto sono stati offerti in totale 4.091.000.000 posti-km., di cui:

- 1.749.000.000 (42,7%) con i tram
  - 2.131.000.000 (52,1%) con gli autobus
  - 211.000.000 (5,2%) con i filobus.
- Questi pochi dati sintetici illustrano a sufficienza il ruolo fondamentale svolto nel trasporto urbano dai servizi tranviari (36% delle vetture-km. assicurano il 43% della capacità di trasporto) che operano, come è ben noto, sulle direttrici fondamentali di sviluppo della città di Torino.

Il potenziamento dei servizi urbani è dunque intimamente legato al pieno utilizzo del sistema dei trasporti tranviari e alla sua valorizzazione. Questo orientamento è confortato da precise motivazioni economiche. Considerando infatti, in una ipotesi esemplificativa, di voler sostituire l'intero parco tranviario esistente con autobus e di mantenere inalterata la capacità di trasporto complessiva, per reintegrare gli attuali 1,8 milioni di posti-km. tranviari occorrerebbero 16,2 milioni di autobus-km. a fronte degli attuali 12,3 milioni di tram-km. Gli effetti economici (maggior personale viaggiante, maggior numero di mezzi, più frequente manutenzione ecc.) sia sui costi di esercizio, sia su quelli patrimoniali, sarebbero dunque sensibili, mentre il conseguente aumento di mezzi pubblici circolanti (a parità di capacità di trasporto) produrrebbe conseguenze da valutare, ma comunque dannose, sullo stato della circolazione stradale. Il problema, quindi, consiste nel conservare al sistema tranviario il suo ruolo fondamentale, di migliorarne i livelli di servizio (creando in misura molto limitata nuove capacità di trasporto) e di ripartire i vantaggiosi

effetti degli interventi su un'area urbana (e dunque di utenze) la più ampia possibile.

Tali vantaggi non sembra però che possano venire garantiti con tempi e costi economicamente accettabili dalla linea della metropolitana. Tale soluzione suscita infatti notevoli perplessità a diversi livelli:

- a livello di impatto sul tessuto urbano, nel senso che il tracciato per essa previsto, sembra favorire il ruolo polarizzante del centro di Torino ed esaltare i valori di intensità d'uso dei suoli lungo la direttrice servita, precludendo la possibilità di soluzioni urbanistiche decentrate e più equilibrate. Questa constatazione viene avallata dal tracciato previsto per la seconda linea metropolitana, anch'esso centripeto;
  - a livello di fattibilità economica, nel senso che i benefici da essa arrecati all'utenza in termini di incremento del livello di servizio rispetto ai mezzi di trasporto attuali sono inferiori, in una misura inaccettabile, ai costi di investimento per la sua realizzazione;
  - a livello di utenza servita, nel senso che essa migliora il livello di servizio soltanto per parte dell'utenza urbana globale attuale valutata nell'ordine del 20-25%, mentre lascia la rimanente utenza nelle condizioni attuali.
- Si va così facendo strada una soluzione che, salvaguardando le utilizzazioni di finanziamenti già previsti per la linea 1 della metropolitana, sembra rimuovere le ragioni di perplessità su esposte. Tale soluzione infatti:
- consente di estendere l'area delle utenze, cui sarebbe offerto un livello di servizio superiore a quello attuale;
  - sembra essere fattibile economica-

mente, in quanto consente di ridurre notevolmente i costi di investimento anticipando nel tempo il godimento dei benefici da parte dell'utenza;

— ripartisce la maggiore offerta di trasporto su tutta l'area urbana, quindi non favorisce lo svilupparsi di una direttrice anziché di un'altra, non esalta il ruolo del centro urbano e non preclude la possibilità di soluzioni di decentramento.

Questa soluzione, che può essere interpretata come variante al progetto di metropolitana, richiede l'effettuazione di interventi di quattro tipi:

a) costruzione di tratti di galleria laddove più bassa è attualmente la velocità commerciale dei mezzi pubblici, quindi in corrispondenza dei principali nodi di traffico. Tali tratti in galleria si configurano non come singole linee, ma semplicemente come lati del grafo della rete tranviaria nei quali possono essere immesse più linee tranviarie provenienti e dirette da e per diverse direzioni. La realizzazione dei tratti in galleria può essere dilazionata nel tempo, a seconda delle disponibilità finanziarie; è chiaro che vanno allora realizzati per primi i tratti in corrispondenza dei nodi di traffico più congestionati;

b) separazione della rete tranviaria di superficie dal resto del traffico. I tratti di rete tranviaria che rimangono in superficie devono cioè essere protetti, per quanto possibile, dal traffico automobilistico. Le sedi separate vengono interrotte in più punti per rispettare particolari esigenze della viabilità stradale, ad esempio in corrispondenza di importanti incroci; in tal caso la regolazione dell'incrocio deve essere affi-

data a un impianto semaforico asservito alla circolazione tranviaria;

c) sostituzione completa dell'attuale vetusto materiale rotabile, con nuovo materiale tranviario leggero, cioè con vetture articolate con una capacità di trasporto di 250-280 persone, elevate accelerazioni all'avviamento ( $1,4 \text{ m/sec}^2$ ), elevate velocità massime (80 km/h) e con un minimo di rumorosità;

d) ristrutturazione della rete automobilistica in funzione della rete tranviaria ammodernata, in modo da istituire linee automobilistiche di alimentazione, allo scopo di estendere i benefici effetti dell'intervento di ammodernamento a tutta l'area urbana.

Secondo una prima ipotesi di ristrutturazione della rete tranviaria torinese si è valutato che un tale sistema richiederebbe un investimento complessivo (e quindi comprendente il rinnovo del materiale rotabile) di circa 190 miliardi di lire (ai prezzi 1975), dello stesso ordine della spesa necessaria per la costruzione della linea 1 della metropolitana.

Questo nuovo sistema implica la riorganizzazione delle tredici linee tranviarie attuali: esso prevede infatti la costituzione di sei linee a percorso protetto e di sette linee tranviarie tradizionali, alcune delle quali modificate per utilizzare prevalentemente le nuove infrastrutture.

Infine esso consentirebbe un'offerta annua di  $4,5 \times 10^9$  posti-km., a fronte dei  $3,5 \times 10^9$  posti-km. offerti nel 1974 con il sistema di autobus e tram, ovvero un incremento di circa il 30%, dovuto essenzialmente alla maggiore capienza delle nuove vetture tranviarie previste. Esso consentirebbe, inoltre,

rispetto al sistema urbano attuale (1974), un'economia di gestione stimata in circa 8,5 miliardi di lire 1974 all'anno, dovuta alla ristrutturazione dei servizi automobilistici in funzione della nuova rete tranviaria.

A prescindere dagli aspetti particolari di progetto è opportuno sottolineare l'importanza di quattro problemi:

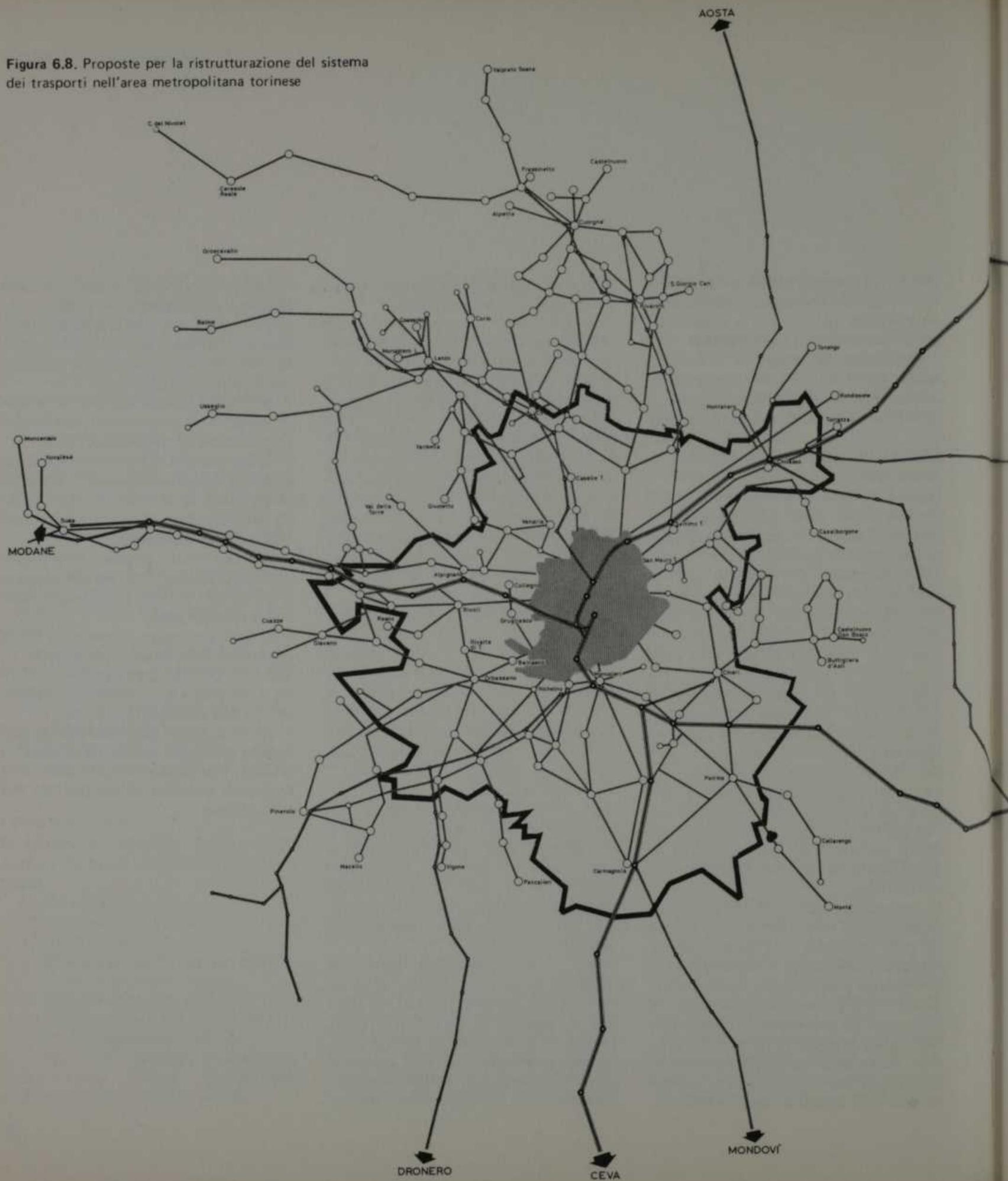
— il sistema urbano deve consentire la massima integrazione con i trasporti extraurbani al fine di pervenire a un sistema generale di trasporti per l'intera area metropolitana;

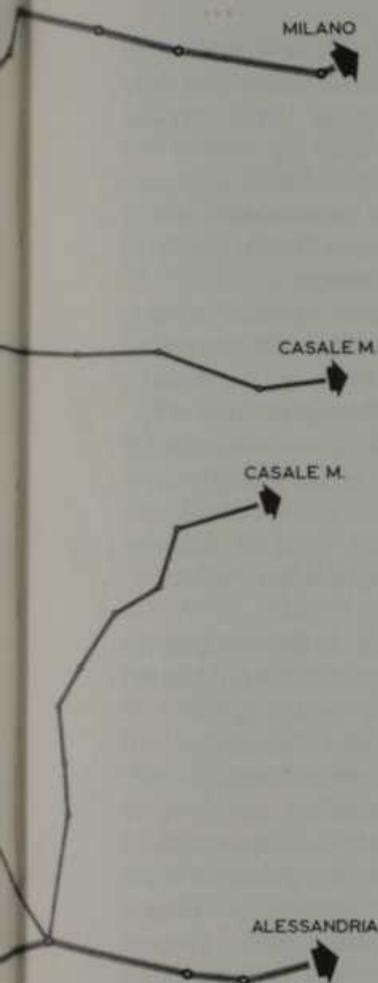
— gli interventi devono essere programmati in modo tale da minimizzare le spese per gallerie a vantaggio delle tratte in superficie;

— si deve assicurare la coerenza tra gli interventi nel settore dei trasporti e gli obiettivi del piano regolatore di Torino e del piano territoriale di coordinamento dell'area metropolitana;

— devono essere attentamente approfonditi gli aspetti tecnici ed urbanistici relativi alla introduzione delle sedi tranviarie protette all'interno del tessuto urbano.

Figura 6.8. Proposte per la ristrutturazione del sistema dei trasporti nell'area metropolitana torinese





-  ferrovie a due binari
-  ferrovie a un binario
-  autolinee urbane ed extraurbane
-  tramvie urbane
-  numero di linee tramviarie e automobilistiche
-  attestamenti autolinee suburbane

#### Note al capitolo 6

<sup>1</sup> I dati relativi ai 279 Comuni sono stati elaborati dal Centro Studi Sistemi di Trasporto di Roma. I dati che compaiono in questo capitolo costituiscono elaborazioni di informazioni e cifre fornite dalla Regione Piemonte. Essi fanno riferimento ai dati della pendolarità per motivi di studio e lavoro, registrati dall'ISTAT in occasione del censimento della popolazione nell'ottobre 1971.

<sup>2</sup> Le figure formalizzano i movimenti che avvengono in un'area comprendente i 52 comuni delle prime due cinture più i 26 comuni dai quali hanno origine i più consistenti movimenti di pendolarità verso Torino.

<sup>3</sup> Per effettuare questa valutazione si è ipotizzato che gli spostamenti tra i quartieri ubicati in senso diametralmente opposto rispetto alla zona centrale (XIX, XX, XXI e XV, XVI, XXV) avvengano o possano avvenire lungo la tangenziale e non attraverso il centro.

## Capitolo 7

### Le aree industriali attrezzate

#### 7.1. Le potenzialità e i limiti

Il riferimento operativo più organico che l'esperienza italiana propone a proposito delle aree industriali attrezzate è quello relativo al Mezzogiorno e pure i dibattiti e le elaborazioni che attorno ai termini di quell'esperienza sono maturati costituiscono i rinvii più pregnanti cui rapportarsi.

La letteratura meridionalistica degli anni sessanta coglieva nelle aree attrezzate il momento di sintesi tra l'individuazione teorica del "polo" (inteso come centro motore di un progetto di decollo economico regionale) e l'esigenza (per conseguire economie di scala) di concentrare in aree ristrette consistenti interventi infrastrutturali e indicava in un programma per la creazione di un sistema di nuclei di industrializzazione (insieme all'allestimento di una politica di incentivi a favore delle imprese che si decentrano) l'asse portante di una politica il cui esito avrebbe dovuto essere uno sviluppo economico accelerato, indirizzato territorialmente, urbanisticamente ordinato.

Il ripensamento che i risultati conseguiti (che in numerose aree sembrano andare in senso contrario alle attese) hanno reso necessario e le valutazioni critiche intorno alle difficoltà incontrate hanno però ridimensionato, anche sul piano concettuale, quel ruolo strategico che si presumeva di poter assegnare alle aree attrezzate, e che hanno chiarito come esse siano in grado di assolvere a una funzione esclusivamente strumentale in un quadro di interventi ben altrimenti articolato.

Si sono infatti evidenziati gli squilibri che si creano (sul piano territoriale e su quello della struttura produttiva locale) quando si dilati la funzione delle aree a finalità di piano, e vengano dunque a mancare i riferimenti programmatici (territoriali, settoriali e intersettoriali) cui esse dovrebbero collegarsi.

In altri termini, secondo una diffusa esperienza maturata in sede di politica meridionalistica, si può ritenere che l'incentivo alla localizzazione industriale in aree congegnate riesce a esprimere le sue capacità razionalizzanti e propulsive solo quando tutte le variabili esterne all'assetto territoriale degli insediamenti produttivi siano già sotto controllo.

Questa esperienza e i suggerimenti che essa consiglia devono dunque guidare il giudizio sulle prime iniziative e sugli orientamenti che vanno emergendo per definire l'organizzazione territoriale dell'industria in Piemonte.

In termini semplificati e per comodità di esame si possono distinguere due categorie funzionali in cui far rientrare le aree attrezzate in corso di realizzazione o di semplice studio in Piemonte:

a) quelle di "riordino urbano" degli insediamenti industriali là dove si riscontrano situazioni di conflitto tra importanti aspetti della vita cittadina ed esigenze produttive, non altrimenti sanabili (in termini economicamente accettabili), se non recuperando la mobilità delle unità produttive;

b) quelle di "riequilibrio regionale" per correggere, verso indicazioni di piano, il disegno territoriale che le tendenze spontanee vanno consoli-

dando e quindi per bilanciare, o per contenere gli squilibri, tra i pesi economici e demografici delle diverse provincie.

Gli spunti critici richiamati in precedenza si pongono, rispetto alla prima categoria di aree, su di un piano di quasi assoluta irrilevanza.

Le "aree di riordino urbano" stimolano movimenti sufficientemente ridotti di popolazione e di risorse, propongono semplicemente una diversa distribuzione di risorse *date* in un *ristretto e definito* ambito territoriale. Esse concorrono cioè a risolvere un problema del "dove", in un intorno spaziale omogeneo, per un "quanto" che già preesiste.

In questa fattispecie le diverse funzioni (sociali, economiche, territoriali) sono già composte in un quadro di assestati equilibri che costituiscono un sistema di vincoli perfettamente definito e subordinatamente al quale le aree di riorganizzazione intervengono per sanare uno specifico punto di crisi. In questi processi di riordino urbano problemi acuti potrebbero sorgere esclusivamente da una impropria o inopportuna destinazione delle aree liberate dalle industrie: potrebbe infatti darsi luogo a un riuso delle aree rese disponibili, capace di peggiorare, rispetto alla situazione presente, la funzionalità delle relazioni sopra richiamate. Tuttavia, questo genere di pericoli dovrebbe, nella normalità dei casi, essere poco consistente, se si tiene conto del fatto che quasi sempre la domanda di infrastrutturazione di aree industriali alla periferia dei centri abitati viene sollecitata proprio dall'esigenza di prender possesso di suoli in

quegli stessi centri, in vista di un loro uso, normalmente già preordinato a fini sociali.

Dal punto di vista della premessa si può quindi affermare che non esistono controindicazioni o condizioni che pregiudichino l'opportunità di estendere e incoraggiare la realizzazione di questo tipo di aree, anche in tempi molto stretti e in forme molto generalizzate.

I rilievi critici prima considerati sono invece tutti operanti sulla seconda categoria di aree, quelle di "riequilibrio", perché in relazione a esse sarebbe necessaria una serie di interventi congruenti con la scala dei problemi cui ci si intende rapportare, ma di quegli interventi, fino a questo momento si hanno, al massimo, indicazioni vaghe e comunque non finalizzate. Le "aree attrezzate di riequilibrio" sarebbe necessario pensarle iscritte in un sistema integrato di progetti di intervento che concretano un quadro programmatico di sviluppo comprensoriale dove sono individuate e perfezionate le relazioni tra momento industriale e altri momenti produttivi, tra localizzazione industriale e bacino di manodopera, tra dimensione demografica e livello dei servizi sociali, tra scelte localizzative e politiche dei trasporti.

La creazione di grandi aree attrezzate (per gli spostamenti che queste ultime possono generare sugli equilibri parziali o settoriali e dunque sull'assetto generale del sistema delle relazioni socio-economico-territoriali vigenti in un'area) esigerebbe così di essere collocata in un ambito di interventi sistematici in grado di valorizzarne gli

effetti diffusivi.

Questo insieme di condizioni è attualmente assente e da ciò discende l'opportunità di soprassedere all'autorizzazione di aree attrezzate di grandi dimensioni, in attesa, quanto meno, di un PTC che fissi le linee generali di utilizzo del territorio. Allo stesso tempo occorre però riconoscere l'indispensabilità di questo strumento urbanistico e operare affinché venga tempestivamente adottato e perché esso si integri con un piano economico, articolato in progetti di intervento dove le aree attrezzate di riequilibrio trovino la loro più corretta collocazione.

Per fare in modo che, in un contesto di piano, le aree attrezzate siano di fatto alternative e non aggiuntive e complementari alle localizzazioni spontanee, si assume che l'operatore pubblico debba operare in senso imperativo nei riguardi delle scelte territoriali private e che possa fare ciò in virtù di un pacchetto di normative che si articolano su incentivi, disincentivi e vincoli per ottenere di fatto il blocco di certe aree e lo sviluppo di certe altre.

Disincentivi e vincoli come politiche di condizionamento delle scelte individuali, per sortire risultati soddisfacenti (mentre limitano anche fortemente la gamma delle scelte private), debbono essere accompagnati, nelle aree preferenziate, da un preordinamento di condizioni, ottimali non solo rispetto a un generale disegno macroterritoriale, ma anche rispetto alle specifiche esigenze dell'operatore privato che è chiamato ad aderirvi.

Il primo elemento incentivante resta tuttavia una politica di piano credibile

(efficiente) e conformata alle esigenze delle componenti sociali più attive. Ma di questo si è già detto.

In termini settoriali si può invece suggerire di utilizzare le aree industriali come strumento per agevolare e sostenere il processo di conversione che dovrà necessariamente investire la struttura produttiva regionale. A questo riguardo si può pensare alla vendita a prezzi politici di terreni dove siano organizzate infrastrutture adeguate a sistemi produttivi settorialmente omogenei per poter offrire impianti, dotazioni comuni, servizi più pregnanti.

Si deve cioè costituire un livello di economie esterne non solo superiori a quelle normalmente acquisibili in una localizzazione libera, ma anche superiori a quelle ottenibili in aree attrezzate per recepire insediamenti produttivamente indifferenziati.

Occorrerebbe verificare dal punto di vista tecnico se il conseguimento di questo risultato sia reso più facile selezionando le imprese per omogeneità produttiva o per omogeneità di singole esigenze (legate alla dimensione aziendale o comunque alla similarità di alcuni problemi salienti connessi a specifici momenti produttivi od organizzativi) per poi stabilire quale dei due criteri adottare.

Il preordinamento delle condizioni tecniche (l'infrastrutturazione delle aree) e di quelle normative (un corpo di leggi per incentivare, disincentivare, vincolare) non sono però elementi sufficienti a garantire i risultati attesi. La realizzazione delle opere e lo sviluppo dei settori può infatti conseguire gli obiettivi del piano che le prevede,

nel caso venga rispettata un'ulteriore condizione: che il flusso dei finanziamenti venga cadenzato nel tempo e distribuito tra i diversi settori secondo un calendario e un rispetto della logica delle relazioni tra i diversi interventi, tale da poter condurre al raggiungimento di equilibri temporali rapidamente rinnovantisi a un livello di sviluppo superiore. Lo sbilanciamento del piano finanziario su certi settori o infrastrutture o il ritardo nella erogazione di certi finanziamenti può deteriorare così profondamente lo stato di fatto da rendere non più conseguibili gli obiettivi generali del piano e può anche provocare arretramento rispetto ai livelli economici e civili di partenza. In sintesi, si è voluto rilevare come le cosiddette aree attrezzate di riequilibrio regionale sono, di per sé, strumenti scarsamente innovativi e che la retorica intorno alle loro capacità risolventi degli squilibri territoriali è largamente immotivata e rischia (se non soccorre una logica di programma che tarda tuttavia a caratterizzarsi) di rivestire, con argomentazioni tecnicistiche e con qualche riordino micro-territoriale, una gestione fallimentare del territorio regionale (o anche soltanto di quello comprensoriale).

### 7.2. Gli strumenti urbanistici adottabili

In virtù dell'art. 27 della legge 865 tutti i comuni dotati di PRG o anche soltanto di Piano di fabbricazione (P. di F.) approvati possono redigere piani per insediamenti produttivi. Questi piani, che sono equiparati ai piani particolareggiati, e che interessano le

aree destinate dal PRG a insediamenti produttivi, vengono deliberati e adottati dal Consiglio comunale e approvati dalla Regione.

L'acquisizione delle aree da parte del Comune, può avvenire per esproprio (ex legge 865), e la cessione delle stesse (a titolo di proprietà fino a un massimo del 50%, o in diritto di superficie) agli operatori deve venire regolata mediante apposita convenzione. Sempre secondo l'art. 27 della legge 865, anziché il Comune, ad agire può essere un Consorzio di comuni cosicché la razionalizzazione degli insediamenti produttivi può essere perseguita a scala di aree omogenee. È quanto nel concreto stanno sperimentando i comuni del Basso Toce.

In alternativa ai piani per insediamenti produttivi operano i piani di lottizzazione privata (P. di L.) che, dal punto di vista tecnico, vengono equiparati ai piani particolareggiati di iniziativa pubblica (sono cioè riconosciuti entrambi come strumenti attuativi dei PRG).

L'autorizzazione al P. di L. viene rilasciata dal Comune su richiesta di privati che possono anche essere invitati dal Sindaco a presentare, entro un congruo periodo di tempo, un progetto di lottizzazione. In caso di mancata accettazione della lottizzazione proposta dal Comune lo stesso può, previa dichiarazione di pubblica utilità, espropriare tutte le aree comprese nel piano. L'autorizzazione comunale al P. di L. è subordinata al nulla osta regionale e alla firma di una convenzione con il Comune.<sup>1</sup>

### 7.3. I problemi giuridici connessi alla localizzazione industriale

I problemi giuridici che si pongono in relazione a un processo di direzione della politica localizzativa industriale da parte dell'operatore pubblico, richiedono di essere affrontati a tre diversi livelli di analisi, relativi a:

- A) la localizzazione delle aree e delle industrie;
- B) la creazione delle aree;
- C) la gestione delle stesse.

#### A) Localizzazione delle aree

##### a) Aspetto vincolistico

La sede propria per l'integrazione di questo aspetto è essenzialmente il PT. Nessun altro strumento urbanistico ha infatti la capacità previsionale propria del PT per inserire in modo equilibrato e fruttuoso il momento della localizzazione a livello di programmazione economica.

Ciò vale, però, essenzialmente per le grandi e medie aree attrezzate, o per individuare i punti in cui, determinate a livello di tendenza le sedi ottimali per localizzazioni industriali, i singoli strumenti urbanistici prevedano in concreto i nuclei di sviluppo industriale.

Tuttavia occorre precisare che la previsione di semplici aree di insediamento industriale preferenziale appare monca perché priva del necessario controllo in sede pratica operativa.

A questo proposito si pensa che nelle eventuali "norme di attuazione" del PT possa essere prevista, per tutti gli insediamenti industriali di un certo rilievo (oppure soltanto per taluni,

data la politicità delle scelte), un istituto nuovo: quello dell'autorizzazione di insediamento, che dovrebbe precedere e condizionare la licenza edilizia comunale. Tale autorizzazione di insediamento non appare preclusa dalla legislazione in vigore e potrebbe essere prevista a livello di legislazione regionale, in sede di competenza "urbanistica".

In effetti la legge può differenziare tipi di insediamento nel quadro di una coerente disciplina del territorio e, mentre può lasciare per l'edilizia comune i sistemi tradizionali di autorizzazione, può forgiare nuovi strumenti di controllo per interventi localizzativi di rilevanza maggiore nel quadro del controllo della trasformazione dei suoli e delle conseguenze sociali che ne derivano.

#### *b) Aspetto incentivante*

Il discorso a questo proposito appare in linea con tutta la serie degli interventi legislativi a livello statale e non può che ripercuotersi a livello regionale. Gli incentivi però non possono, in un quadro di serietà di una politica delle localizzazioni, che essere collegati al momento razionalizzante dei piani.

In quest'ordine di idee la recente legge regionale sulle aree industriali attrezzate appare interessante come inizio di una linea di tendenza, ma forse operativamente inadeguata allo scopo, proprio nella misura in cui l'incentivo stenta a inserirsi in un quadro coerente di programmazione e di differenziazione vocazionale degli interventi da incentivare, della possibilità di reperimento della manodopera e delle riqua-

lificazioni della forza-lavoro che ne sono la premessa necessaria. Ad ogni buon conto il meccanismo degli incentivi non può che passare attraverso due distinti momenti:

1) quello della predisposizione delle aree e delle relative infrastrutture. A questo proposito, la legge n. 865 fornisce lo strumento dei Piani di insediamento produttivo (PIP), ma detti piani, ottimi in teoria per il loro collegamento procedurale agli strumenti urbanistici locali, sperimentano gravi tempi morti, tali da frustrare un intervento operativo agile ed efficiente. Meglio sarebbe poterli collegare al PT come inserimento di aree pilota per l'attuazione dello stesso. Un'importante possibilità potrebbe essere quella — e la Regione ne ha la competenza, rientrando essa nella materia urbanistica — di stabilire direttamente con legge regionale l'esecuzione di programmi specifici di ristrutturazione e di intervento in materia di insediamenti industriali, attribuendo ai comprensori, come organi decentrati della Regione, la responsabilità della loro realizzazione operativa.

2) quello del sostegno finanziario agli interventi. L'incentivo, di tipo, in questo caso, più tradizionale, ha il pregio di una maggiore rapidità operativa ma, per evitare le distorsioni tipiche di tutta la passata esperienza a livello nazionale, deve assumere caratteri di marcata selettività sia per aree, sia per tipi di industria, sia per dimensioni e programmi delle stesse.

È evidente che in questo modo possono essere sostenute e lanciate le industrie più consone, per tipo e dimensione, alle diverse aree e alla situazione

socio-economica e ambientale che le caratterizza, evitando al tempo stesso tutte le storture delle cosiddette "monoculture industriali".

Ma v'è di più: oltre all'incentivo potrebbe essere individuata — con effetti dissuasivi — anche una serie di interventi disincentivanti, come la negazione di contributi o, addirittura (ma l'ipotesi non può prescindere da taluni ritocchi delle leggi statali, e quindi appare forse velleitario approfondirla), quella della previsione di una sorta di contributo alla Regione da imporre alle industrie in contrasto con le destinazioni definitivamente accertate dal Piano territoriale.

Il tema degli incentivi alle imprese richiede comunque di venire affrontato con estrema cautela. Il sostegno ai livelli di redditività costituisce forse il più forte tra gli strumenti di sollecitazione messi a punto dall'operatore pubblico per favorire il decentramento delle unità produttive nel Mezzogiorno. In altri termini l'impegno più rilevante della politica meridionalistica è quello legato all'industrializzazione di cui il sistema degli incentivi costituisce l'asse portante. È chiaro che l'estensione di questo sistema ad altre zone geografiche potrebbe ridurre il livello incentivante degli aiuti al Mezzogiorno; nei fatti questo indirizzo si porrebbe cioè in contrasto con gli orientamenti di decentramento industriale al Sud.

A questo riguardo è utile ricordare il dibattito che si è svolto intorno al sistema degli incentivi industriali operanti in Italia. Gli esiti politici di questo dibattito si sono concentrati nel progetto di revisione normativa

## segue 7. Le aree industriali

dell'intera materia (disegno di legge di Donat Cattin, all'epoca ministro del Mezzogiorno) e nella conseguente prevista soppressione della maggior parte degli aiuti "non meridionali". Anche se quel progetto non è arrivato alla discussione parlamentare (in seguito alla sopraggiunta crisi di governo), la maggior parte delle leggi non geograficamente rapportabili al Sud non è più stata rifinanziata e, solo recentemente è stata messa in discussione l'opportunità di rialimentare i fondi di alcune di esse (in particolare la n. 464 relativa alle imprese in fase di ristrutturazione e la n. 1011 relativa alle imprese che si insediano nelle aree tessili). Una via di uscita alle difficoltà indicate potrebbe consistere nell'innalzare, parallelamente all'introduzione di aiuti alle imprese al Nord, le agevolazioni per le unità produttive che si spostano nel Mezzogiorno, in modo tale da mantenere invariati i livelli di appetibilità degli incentivi meridionali. Ma, oltre che con problemi di ordine economico-finanziario (reperibilità dei necessari fondi), questa soluzione si scontrerebbe con opposizioni a livello Comunitario dove già viene lamentata la eccessiva generosità del sistema di aiuti italiano.

Tutto ciò, anche se non si scontra in via di principio con l'introduzione di aiuti al Nord in casi specifici e ben catalogati, mette in luce l'esigenza, qualora li si voglia prendere in esame, di considerarli in un quadro nazionale di politica industriale e territoriale.

### *B) Creazione di aree attrezzate*

#### *a) Aspetto istituzionale*

Questo potrebbe prefigurarsi nel senso che occorre un soggetto giuridico responsabile dell'iniziativa, un organo tecnico promotore e un organo politico di controllo. Oggi come oggi, salvo le precisazioni svolte nel precedente paragrafo, l'unico strumento è quello dei PIP che possono essere realizzati a livello comunale o consortile. Poiché in Piemonte di aree consortili ne esiste una soltanto (Area di Mergozzo per la Montefibre, in forse perché pendente ricorso avanti il Tribunale Amministrativo) e di quelle a singola iniziativa comunale ne sono state approvate soltanto due (Casale, Mondovì), è evidente che un bilancio non è possibile. Va detto però che iniziativa, responsabilità, promozione e realizzazione devono essere concentrate nello stesso organo.

La recente proposta di legge sui comprensori prevede che, con ulteriore legge regionale, a tali organi di decentramento regionale ma responsabilizzati verso la base, possano essere attribuiti compiti di realizzazione di programmi regionali. Nel comprensorio può essere effettivamente concentrato un buon livello di partenza per una esperienza operativa tutta da costruire.

#### *b) Aspetto urbanistico*

L'aspetto urbanistico si concentra nella individuazione del soggetto redattore degli strumenti e nella verifica di compatibilità con altri operanti sulla stessa area. È evidente che il quadro unificatore è dato dal PT o, in difetto,

dai piani comprensoriali di sviluppo. In quest'ordine di idee è evidente il significato secondario che assume chi redigerà il piano (potrebbe essere lo stesso comprensorio o consorzi di comuni), mentre per quanto concerne i rapporti con gli strumenti urbanistici compresenti, la soluzione dovrebbe essere in termini di prevalenza, comunque, del Piano di area industriale attrezzata, a titolo di "variante atipica", come già previsto da leggi statali per i piani di edilizia scolastica e per i piani di zona per edilizia popolare.

#### *c) Aspetto tecnico-operativo*

Sul punto relativo all'aspetto tecnico-operativo (il soggetto che attrezza l'area, i criteri per il finanziamento delle opere), nulla vieta che la regione o il comprensorio o chi altro (consorzio, comune ecc.) usi, sempre secondo opportuna previsione regionale, lo strumento della concessione a imprese a partecipazione regionale o a imprese private sulla base di apposite convenzioni standard predisposte in sede regionale. L'istituto della concessione dovrebbe essere visto in analogia a quanto avviene in materia di autostrade, nei rapporti fra ANAS e Società Concessionarie.

I criteri di finanziamento rientrano, ovviamente, nel quadro generale già tracciato degli incentivi.

#### *C) La gestione delle aree*

Tale problema assume una notevole complessità, perché tocca un profilo istituzionale (soggetto giuridico responsabile della gestione dell'area) e un aspetto finanziario. A questo proposito occorre dire subito che per la

gestione delle aree potrebbe scegliersi tanto la strada che porta alla formazione di un ente pubblico regionale, quanto quella che conduce alla previsione di una più agile società a prevalente partecipazione regionale, tipo agenzia, che agisca con i sistemi, più flessibili, del diritto privato.

La gestione potrebbe assumere i seguenti caratteri:

- a) il leasing, con il conseguente vantaggio di manovrare i canoni
- b) il diritto di superficie;
- c) la proprietà.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, occorre essere strettamente cauti sul punto della attitudine delle imprese alla realizzazione di un'economia produttiva, ma quello che maggiormente va considerato è il tipo di sostegno da offrire sia alla struttura preposta alla gestione, sia alle stesse imprese interessate all'insediamento, saldando quindi, anche per altra via, l'incentivo alla localizzazione.

#### 7.4. La dimensione tecnica del problema

##### *Il fabbisogno di aree*

Una stima del fabbisogno di aree industriali da soddisfare entro la scadenza di programma del 1986 deve entrare nel merito delle due principali funzioni di domanda.

La prima è costituita dall'aumento previsto di occupazione. In base ai dati stimati si può valutare, tenuto conto degli standard ottimali per ogni settore produttivo,<sup>2</sup> che, a fronte di un incremento regionale di 52.000 occupati nei settori manifatturieri in

espansione, si produrrà nell'area ecologica torinese una domanda di 150 ha., nel resto della Regione di 640 ha.

La seconda è invece rappresentata dalla domanda di razionalizzazione in senso lato, cioè da tutta quella domanda latente compresa nelle situazioni in cui il dimensionamento aziendale è forzato in ambiti spaziali inadeguati o, ancora, in quelle situazioni ambientali in cui l'attività produttiva presenta numerosi momenti di incompatibilità con le contigue funzioni urbane. Il fabbisogno che fa riferimento a questa seconda funzione di domanda è di difficile determinazione: occorrerebbe infatti conoscere la consistenza delle situazioni inadeguate e, insieme, stimare la probabilità con cui quelle potranno tradursi in domanda effettiva. È tuttavia possibile fornire alcuni indicatori di massima, almeno per l'area ecologica torinese:

1) nella cinta urbana di Torino si stima che in corrispondenza di un'occupazione industriale di circa 270.000 unità le aree industriali ammontino a circa 1.500 ha. Il rapporto superficie/addetti è di 56 mq., alquanto distante dai 150 mq. per addetto che, per la media dell'industria, si valuta essere un rapporto conveniente.

Se si considera l'elevata percentuale di impiegati industriali che nel Comune di Torino si registra sul totale dell'occupazione industriale (e la maggiore densità che per essi è possibile realizzare), si può ritenere che un rapporto medio conveniente potrebbe essere di 80-90 mq. per addetto. In base a questo parametro la domanda latente potrebbe venire valutata intorno ai 700-900 ha.

2) Nel periodo 1961-73 dal Comune di Torino si è decentrato circa il 9% dell'occupazione industriale compresa nelle unità produttive con oltre 50 addetti. Nei prossimi anni il perpetuarsi di questa tendenza dovrebbe coinvolgere una percentuale più ridotta di occupazione, sia perché le dinamiche di sviluppo del settore si prospettano più contenute che nel passato, sia perché le situazioni di più acuta incompatibilità sono state sanate, sia, infine, perché l'opzione pubblica che presumibilmente si eserciterà sui terreni dismessi disincentiverà i decentramenti puramente speculativi. Nella ipotesi dunque che nei prossimi anni il decentramento abbia ad interessare il 7-8% dell'occupazione compresa nelle unità produttive con oltre 50 addetti, si può stimare che dei 700-900 ha. di domanda latente circa 300 potranno tradursi in domanda effettiva entro il 1986.

3) In base al D.M. 12/2/1912, nel Comune di Torino oltre 26.000 occupati risultano appartenere a imprese che rientrano nelle categorie giudicate insalubri e per le quali si richiede l'ubicazione fuori dai centri urbani o, quanto meno, particolari protezioni ai loro processi produttivi. Il loro decentramento susciterebbe una domanda di circa 400 ha.

4) Le stime IRES sull'occupazione manovrabile (26.000 posti di lavoro tra incremento lordo dell'occupazione e rilocalizzazioni) nell'area ecologica entro il 1986, sono traducibili in una domanda di circa 400 ha. di nuove aree industriali.

Per il resto della Regione le previsioni sulla possibile domanda di razionaliz-

## segue 7. Le aree industriali

zazione sono ancor più incerte per la disomogeneità delle situazioni che vi sono comprese e per l'assenza di riferimenti statistici o documentari in proposito. In questo caso si possono indicare delle semplici relazioni causali tra lo spostamento di un eventuale numero di occupati e la relativa domanda di terreni che ne discende. Nell'ipotesi che questo processo coinvolga dal 3 al 5% dell'occupazione attuale, le aree che si renderebbero necessarie occuperebbero una superficie compresa tra i 190 e i 310 ha.

In termini sintetici si può concludere affermando che la presumibile domanda di aree industriali in Piemonte entro il 1986 si articolerà nel modo indicato dalla tabella 7.1.

Queste grandezze sono da considerarsi di larghissima massima tenuto anche conto del fatto che un'adeguata politica dell'operatore pubblico diretta a sanare le situazioni maggiormente gravi potrebbe fare alquanto aumentare la domanda che neutralmente tenderebbe a esprimersi.

### La disponibilità di aree

Il reperimento dei 1.200-1.500 ha. di aree industriali su scala regionale non pare essere un problema quantitativamente rilevante. In parte perché sembra legittimo pensare che non tutte queste aree saranno aggiuntive a quelle già attualmente occupate, in specie se il processo di riorganizzazione verrà diretto in termini organici dall'operatore pubblico che provvederà a un opportuno riuso delle aree compromesse. Molto di più perché gli strumenti urbanistici comunali prevedono superfici industriali in misura larga-

**Tabella 7.1.** Piemonte. Fabbisogno di aree industriali entro il 1986, per origine del fabbisogno e per ripartizione geografica (superficie in ettari)

Zona geografica	Origine del fabbisogno	Per incremento dell'occupazione (1971-1986)	Per riocalizzazione		Totale	
			Ipotesi bassa	Ipotesi alta	Ipotesi bassa	Ipotesi alta
Area ecologica di Torino		150	250	400	400	550
Resto Piemonte		640	190	310	830	950
Totale regione		790	440	710	1.230	1.500

Fonte: Stime SITECO.

mente superiore a ragionevoli stime di sviluppo del settore. Nei 52 comuni delle due cinture che gravitano su Torino i PR destinano ad aree industriali 7.600 ha. di superficie cui si contrappone un massimo stimato di 3.200 ha. di aree attualmente impegnate: risulterebbero circa 4.400 ha. a disposizione nelle prime due cinture contro un fabbisogno stimato di 400-550 ha. per l'intera area ecologica. In realtà la superficie disponibile è anche superiore ai 4.400 ha., perché non tutte le aree impegnate sono anche effettivamente occupate, molte (circa 600 ha.) sono state acquisite in previsione di ampliamenti futuri.

Se equilibrio esiste questo risiede dunque in una disponibilità eccessiva di aree, nel fatto che gli operatori possono contare su di un numero troppo elevato di gradi di libertà per localizzare le loro unità produttive, nell'assenza di un sistema di vincoli capace di indirizzare le scelte dei singoli verso un assetto territoriale prefigurato. Il problema saliente per l'operatore pubblico è dunque quello contrario al reperimento di aree. Si tratta infatti di riuscire a selezionare e ridimensionare

l'offerta per renderla di fatto inagibile in tutte quelle sue parti che contrastano con il disegno di contenimento nei limiti delle indicazioni di piano dello sviluppo dell'area metropolitana.

### 7.5. Le esperienze in atto

Le esperienze in atto, per la loro numerosità, sembrano testimoniare un interesse recente e sufficientemente vivace verso queste forme organizzate. In primo luogo si segnala l'iniziativa della Regione che ha predisposto una legge per il contributo economico-finanziario all'allestimento di quattro aree nelle zone di Borgosesia, Vercelli, Casale, Mondovì. La metodologia di individuazione dei poli da incentivare, anche se può apparire eccessivamente meccanicistica (e trovare le sue motivazioni in una serie di parametri socio-economici troppo puntuali invece che in una visione di piano) ha condotto alla scelta di quattro aree strategiche nel contesto del riequilibrio regionale, anche se con idoneità differenziata. L'area di Borgosesia, per esempio, è geograficamente alquanto emarginata e, per questa ragione, non sembra

potersi configurare come polo regionale di sviluppo alternativo all'area ecologica torinese. I suoi problemi sono gravissimi problemi di conversione produttiva e, da questo punto di vista, l'attrezzamento di un'area industriale potrebbe fungere (con altri idonei provvedimenti) da "tampone" delle forze espulse dalla locale industria tessile in crisi e dunque da richiamo di

attività esogene che là potrebbero trovare economie tecniche di localizzazione e un qualificato bacino di mano d'opera. La funzione riequilibrante di quest'area può così venire intesa solo nel senso del contenere il suo ulteriore depauperamento economico e demografico.

Le aree di Mondovì, di Casale e di Vercelli, per la più consistente dimen-

sione urbana dei comuni, per essere attraversate da importanti vie di traffico e per disporre di notevoli infrastrutture di trasporto, meglio possono connotarsi come aree di riequilibrio regionale.

Le quattro aree, comunque, puntualizzano — come si afferma nella relazione alla legge — "una fascia territoriale (che inizia da Alessandria e, passando

Tabella 7.2. Quadro delle iniziative in atto in Piemonte per la creazione di aree industriali attrezzate (febbraio 1975)

Località	Strumento urbanistico	Superficie lorda dell'area (ha)	Spazi pubblici (ha)	Spesa prevista (mil. di L.)	Addetti previsti	Tipologia	Stato di approvazione	Note
Casale	PIP	53,0	5,3	1.600	2.800	mista	approvato dalla Regione (4.3.74)	1
Mergozzo	PIP	142,0	18,0	6.300	3.500	mista	approvato dalla Regione (11.2.74)	2
Mondovì	PIP	10,6	0,9	300	460	piccola e media impresa	approvato dalla Regione (10.1.75)	3 4
Grugliasco	PIP	30	n.d.	n.d.	n.d.	piccola e media impresa	autorizzato dalla Regione (9.1.75)	5
Vercelli	PIP	77,5	n.d.	n.d.	n.d.	mista	autorizzato dalla Regione (7.2.75)	1 6
Santhià	PIP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	autorizzato dalla Regione (20.10.73)	
Torino	PIP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	presentato per l'autorizzazione	
Ivrea	PIP	90,3	n.d.	n.d.	n.d.	mista	presentato per l'autorizzazione	7
Rivoli	PIP	150,0	n.d.	n.d.	n.d.	piccola e media impresa	presentato per l'autorizzazione	5
Borgosesia	—	—	—	—	—	—	—	4
Copriata d'Orba	n.d.	45,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8
Alessandria	—	—	—	—	—	—	—	9

<sup>1</sup> L'iniziativa ha i requisiti per aspirare alle agevolazioni previste dalla regione nella sua recente legge sulle aree industriali attrezzate.

<sup>2</sup> Era previsto nell'area un insediamento della Montefibre. Quest'area è stata predisposta da una serie di comuni che hanno dato origine al Consorzio del Basso Toce.

<sup>3</sup> La superficie dell'area prevista da questo PIP è inferiore a quella minima necessaria per fruire dei contributi previsti dalla legge regionale.

<sup>4</sup> La creazione di un'area attrezzata in questa località potrebbe fruire delle agevolazioni previste dalla legge regionale.

<sup>5</sup> Le iniziative di Grugliasco e di Rivoli sono complementari. Le due aree, contigue, si trovano ai bordi di C.so Allamano e lungo i confini tra i due comuni.

<sup>6</sup> L'iniziativa era nata in vista dell'atteso stabilimento Montefibre a servizio del quale si pensava anche di porre l'inceneritore comunale.

<sup>7</sup> L'area in argomento è già occupata per 21,8 ha. da uno stabilimento Olivetti che occupa circa 3.000 addetti. Nella stessa area la Montedison aveva chiesto di insediare uno stabilimento con 960 addetti che avrebbe dovuto insistere su 15 ha.

<sup>8</sup> L'iniziativa è stata promossa dall'Unione Industriale della Provincia di Genova ed ha già raccolto l'adesione di 20 imprese genovesi che intendono rilocalizzarsi.

<sup>9</sup> Sta per operare in questo comune la SAIP s.p.a., società a capitale misto, per l'acquisizione, infrastrutturazione, gestione e cessione di aree industriali attrezzate.

## segue 7. Le aree industriali

per il casalese, prosegue con il vercellese e la Valsesia) in cui esiste una situazione depressionale non collegabile solo all'attuale crisi congiunturale, ma legata a una propria intrinseca crisi strutturale".

Allo scopo di sollecitare lo sviluppo industriale, pertanto, la legge regionale intende promuovere, in termini sperimentali, alcune iniziative pilota nella creazione di aree industriali attrezzate che, "nella misura in cui consentono alle imprese di realizzare economie di scala nei costi di insediamento, diventano un fattore di incentivazione e di orientamento nelle scelte di localizzazione, e consentono di evitare certi effetti negativi della crescita industriale, quali una disordinata compromissione del territorio e una dispersiva e onerosa rete di infrastrutturazione". Oltretutto, "la realizzazione di aree industriali attrezzate, come insegna anche l'esperienza estera, si configura come un'iniziativa imprenditoriale in grado nel lungo periodo di ripagare pienamente e con margini di profitto i costi di apprestamento e di esercizio". In concreto, la legge prevede la concessione da parte della Regione a comuni e consorzi di comuni delle quattro aree sopra citate, di contributi in conto capitale per le spese relative ad opere di urbanizzazione primaria per l'apprestamento di aree per insediamenti industriali e artigiani.

Tali contributi possono essere concessi nella misura massima del 70% se erogati a favore di comuni e nella misura massima dell'85% se a favore di consorzi di enti locali. Per questo programma la Regione pone in bilancio una previsione di spesa di 2.000

milioni di lire per ciascuno degli anni 1975, 1976, 1977. Le aree dovranno avere una superficie unitaria non inferiore ai 300.000 mq.

I criteri cui la Regione si dovrà informare per la concessione del contributo sono i seguenti:

a) coerenza dell'ubicazione dell'area industriale per la quale si richiede il contributo con le linee della programmazione regionale, sotto il profilo sia economico sia territoriale;

b) attitudine della zona di ubicazione ad attrarre, o sostenere, con gli interventi richiesti, un efficiente sviluppo industriale;

c) conformità degli insediamenti previsti, quanto a caratteristiche strutturali e orientamenti produttivi, agli indirizzi della programmazione e della politica industriale regionale.

Nonostante questi richiami, nel testo di legge manca quel collegamento sostanziale, quanto meno con una politica industriale e territoriale, che sarebbe invece necessario per valorizzare la potenzialità di quelle quattro zone geografiche e, comunque, per pensare a un loro sviluppo in termini regionali. L'assenza di collegamento a una istanza politico-programmatoria più ampia o più complessa è anche il limite più grave delle iniziative promosse dai singoli comuni. Alcune di queste iniziative (quella di Casale, quella di Vercelli) per la loro dimensione, per il previsto costo di infrastrutturazione, per la tipologia delle imprese che dovrebbero venirvi interessate, sono presumibilmente collegate al disegno regionale, nel senso che sembrano disporre dei requisiti necessari per accedere ai contributi che quella legge

prevede.

Altre (Mergozzo, Ivrea) sono collegate a imprese già operanti (Olivetti) o che hanno chiesto di insediarsi (Montedison) e costituiscono perciò un momento di razionalizzazione e, in ultima istanza, di rafforzamento di aree scelte da operatori privati al di fuori di una logica di piano.

È peraltro difficile, sia per il Comune che propone, sia per la Regione che approva l'organizzazione di queste aree, potersi spostare con qualche fondato motivo da esclusive valutazioni di tipo interno e verificare invece la compatibilità di quelle stesse iniziative con le linee di un disegno più ampio, a causa della già lamentata mancanza di questo disegno.

Le iniziative della prima cintura (Grugliasco, Rivoli) e di Torino, anche se sulle stesse non si hanno informazioni precise essendo in corso di approvazione regionale, sembrano orientate al riordino dell'attuale distribuzione delle unità produttive locali. Le aree di Rivoli e Grugliasco tendono a coordinare in una iniziativa unitaria le rispettive politiche di localizzazione industriale e a proporsi come punto di richiamo per le piccole-medie unità che dovessero decentrarsi da Torino. Si segnala, infine, l'iniziativa del Comune di Alessandria per l'interesse che riveste da un punto di vista gestionale e che consiste nella promozione di una società a capitale misto,<sup>3</sup> la SAIP S.p.A., al fine di favorire la localizzazione di imprese di piccola-media dimensione. Gli obiettivi specifici della società consistono nel: reperimento di aree, progettazione delle infrastrutture e dei servizi, urbanizzazione, realizza-

zione e gestione dei servizi collettivi, vendita o cessione delle aree.

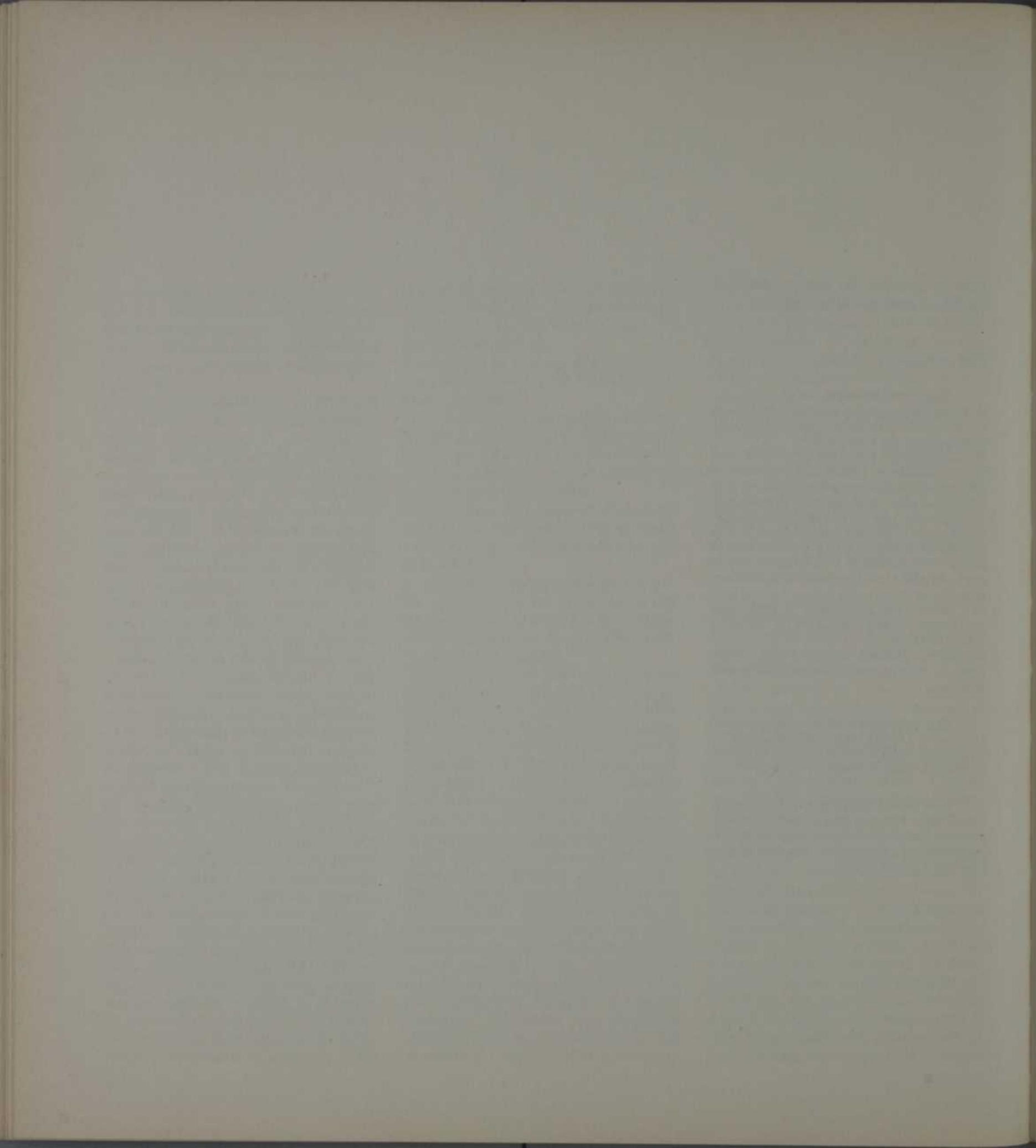
#### Note al capitolo 7

<sup>1</sup> Nella convenzione si prevede:

- a) la cessione gratuita delle aree necessarie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione relative alle lottizzazioni;
- b) l'assunzione a carico dei proprietari degli oneri finanziari e relativi alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione, o di quelle opere necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti previsti dalla lottizzazione;
- c) i termini, non superiori ai 10 anni, entro cui devono essere terminate le opere di urbanizzazione;
- d) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

<sup>2</sup> Si sono mediat i standard, indicati dal Lacava (1968), con quelli utilizzati recentemente dalla SOMEA (Unione Industriale della Provincia di Alessandria, 1974).

<sup>3</sup> Alla società partecipano: il Comune di Alessandria, la locale Camera di Commercio, l'Unione Industriale, l'Associazione Piccoli Industriali ed Artigiani, la Cassa di Risparmio, l'Istituto San Paolo.



**Parte terza**  
**Prospettive di**  
**riequilibrio**  
**territoriale**

## Capitolo 8

# L'organizzazione del territorio e gli aspetti giuridico-tecnici connessi agli strumenti di pianificazione

### 8.1. Indirizzi e prospettive

Non è certo possibile affrontare il tema di una inversione dei processi di trasformazione della conurbazione torinese e di un suo ruolo diverso, facendo astrazione dal quadro territoriale regionale e da alcuni aspetti che lo contraddistinguono: l'eccessivo accentramento del polo torinese rispetto al suo grado di organizzazione, il forte squilibrio fra aree diverse con accentuata rarefazione demografica in alcune parti, con abbandono di infrastrutture, risorse e capitale sociale fisso in altre, il progressivo aumento dell'estensione delle aree povere, la tendenza alla concentrazione di insediamenti residenziali e produttivi all'interno dell'area forte centrale.

La messa a punto dei grandi problemi regionali, il loro inquadramento in un'ottica di riequilibrio territoriale sono essenziali per l'individuazione di proposte di intervento per l'avvio a soluzione degli squilibri interni all'area torinese stessa.

È necessario che la Regione si doti di un piano di sviluppo a livello regionale in grado di porsi compiti e di predisporre strumenti atti a raggiungere pochi obiettivi fondamentali, peraltro emersi dagli studi dell'IRES e già contenuti negli studi per il CRPE. Questi consistono nella produzione e valorizzazione di servizi sociali in funzione dello sviluppo di consumi sociali e nella disincentivazione del polo torinese, dove è ormai concentrata la metà della popolazione regionale e più della metà dei posti di lavoro.

À questo proposito è opportuno sottolineare come ogni problematica spa-

ziale debba collocarsi all'interno del piano di sviluppo sub-specie di Piano territoriale regionale.

È di fondamentale importanza l'assunzione della politica del territorio come momento unificante della programmazione regionale al fine di far coincidere la pianificazione territoriale e la programmazione economica. L'organizzazione territoriale diventa allora occasione di superamento di ogni impostazione settorialistica e momento di confronto e di unificazione delle varie problematiche in un unico contesto, che è quello del territorio.

Questo significa considerare con urgenza la necessità che la Regione istituisca strumenti di pianificazione atti a superare una visione settoriale e limitata degli interventi. La Regione, cioè, non può avere solo compiti di amministrazione e di controllo sugli strumenti urbanistici comunali, né continuare a esercitare una politica amministrativa di pianificazione territoriale concepita secondo schemi e formule di carattere meramente vincolistico sull'uso del territorio, ma deve assumere in prima istanza il ruolo di ente pianificatore.

Un solo sguardo alla pianificazione della nostra Regione ci permette di comprendere subito che essa, in realtà, non ha avuto luogo e che le occasioni sono state disertate.

Dal punto di vista metodologico, in sede di pianificazione territoriale occorre anzitutto osservare che oggi non è più possibile vincolarsi a priori a determinate circoscrizioni territoriali, soprattutto se di dimensioni limitate. La scala dei problemi è molto vasta, e si deve parlare di integrazione e di

coordinamento di piani a livelli diversi. Nel caso nostro, il comprensorio dell'area metropolitana sarà legato da rapporti di reciprocità, interinfluenti, con l'intera Regione, con la Valle Padana e con i terminali delle aree forti dell'Europa.

Una seconda constatazione riguarda i metodi e gli strumenti dei quali sino ad oggi si è valsa la pianificazione territoriale, metodi e strumenti non più adeguati alla complessa realtà dei problemi da risolvere per garantire lo sviluppo di cui si è detto più sopra. Questo perché oggi esiste una continua e insopprimibile variabilità dei fattori che influiscono sullo sviluppo di un determinato territorio e dei ruoli relativi al suo uso, variabilità che consegue all'accelerato dinamismo economico, sociale e culturale che caratterizza l'attuale momento storico e che è incompatibile con la staticità propria di certi strumenti urbanistici. Né esistono per ora tecniche che consentano di prevedere l'andamento di tali fattori di sviluppo al di là di un modesto arco di tempo; ciò che contraddice anche la pretesa di definire e di bloccare, con una rigida strumentazione urbanistica, quelle che saranno le esigenze di un futuro più o meno lontano. Ciò non significa che si debba rinunciare alla pianificazione del territorio. Occorre soltanto tenere presente che eventuali errori di previsione hanno solitamente un prezzo — esprimibile in termini economici e sociali — molto superiore ai costi derivati da una cosciente e razionale programmazione capace di prevedere alternative elastiche. Al riguardo occorre riconoscere che gli attuali strumenti di piani-

ficazione, nonostante e malgrado la loro struttura vincolante, sono in realtà schematici e approssimativi, e non garantiscono affatto la guida allo sviluppo. Essi obbligano spesso, come l'esperienza insegna, a faticosi contrasti, costringendo a disattendere molte necessità e a dilazionare molte opportunità emergenti. Ciò che rende di fatto impossibile un'autentica e consapevole pianificazione.

Partendo da queste premesse così sinteticamente espresse, e una volta individuati (sulla base delle indicazioni fornite dall'IRES sui ritmi previsti di sviluppo demografico, di sviluppo dei settori secondario e terziario) le prospettive e gli indirizzi che possono essere assunti come linee guida nella formulazione di ipotesi di assetto del territorio regionale e di razionalizzazione all'interno dell'area ecologica e dell'area metropolitana in particolare, si possono dedurre e riassumere alcuni obiettivi e presupposti.

L'obiettivo fondamentale consiste nell'adozione di un metodo di pianificazione idoneo a guidare il progressivo sviluppo degli insediamenti sul territorio senza che sia necessario predeterminare rigidamente spazi e forme; un metodo tale da consentire di ridurre al minimo, se non eliminandole del tutto, le previsioni a lungo termine che potrebbero apparire rigide, impegnative e condizionanti.

In definitiva il problema è poi quello di formalizzare procedure che consentano la valutazione in ogni momento della congruità di ogni trasformazione d'uso del territorio rispetto agli obiettivi prefissati (la formulazione degli obiettivi sovente non è facile né im-

mediata, a meno di espressioni generiche che a volte permettono la convergenza di forze e interessi contrapposti senza poi che si possa in realtà controllarne la realizzazione). Si pensi all'ottica del riequilibrio territoriale, ormai assunta a principio onnivale e onnipresente a tutti i livelli, da quello nazionale a quello comunale, e in nome del quale, nella nostra Regione anche la "dispersione razionalizzata" degli interventi può essere invocata e attuata come politica comprensoriale.

Si tratta anche di intendere il piano territoriale non tanto come progetto prefigurato di assetto del territorio sulla base di azionamenti vincolistici, ma come insieme di indirizzi, direttive e procedure di preminente valore normativo, come momento di predisposizione di procedure, mezzi e strumenti atti ad avviare un processo di trasmissione delle prescrizioni a vari livelli e ad attribuire competenze di approfondimento e attuazione commisurate alle capacità degli enti chiamati alla gestione, e come programma di attuazione temporalizzata degli interventi.

## 8.2. Possibili livelli di pianificazione

Affinché tale metodo possa attuarsi occorre che:

— in sede programmatica sia adottato come base un semplice "schema generale" che rappresenti l'ossatura complessiva del territorio e che contenga, ove necessario, l'indicazione di alcuni usi del suolo (aree industriali attrezzate, aree a prevalente vocazione agricola, turistica ecc.) e l'ubicazione di certi servizi sociali a grande raggio di fruibi-

lità (università, ospedale regionale ecc.), nonché delle grandi infrastrutture a rete. Il tutto costituirà un documento di riferimento per le iniziative ulteriori;<sup>1</sup>

— in sede di pianificazione urbanistica venga formulato il PT quale quadro di riferimento territoriale e di coordinamento degli interventi. Riferito all'intero territorio dell'area ecologica il piano si qualifica come articolazione territoriale e operativa dello schema generale; coordina le previsioni di intervento relative ai distretti scolastici, alle zone sanitarie, ai bacini di traffico, ai piani consortili per l'edilizia economica e popolare, ai piani consortili per lo sviluppo di aree produttive, ai piani agricoli zonali. Esso dovrà inoltre contenere indicazioni in ordine alle previsioni e localizzazioni degli insediamenti sulla base di parametri temporali e quantitativi recepiti dalla programmazione socio-economica, la definizione della rete di viabilità principale e dei trasporti pubblici, la localizzazione delle attrezzature per servizi pubblici, i criteri e i vincoli per la tutela del patrimonio naturale, agricolo, forestale, le previsioni degli interventi di sistemazione idrogeologica e forestale delle aree da destinare a riserve naturali di interesse comprensoriale. Il piano di coordinamento dell'area ecologica dovrebbe dunque contenere indicazioni in merito a tutte le destinazioni di zona previste a quella scala territoriale, dunque congruenti solo con interventi che abbiano una dimensione analoga.

Poiché tutte le iniziative più minute, le quali poi nel loro insieme determinano il reale assetto del territorio,

## segue 8. L'organizzazione del territorio

necessariamente sfuggirebbero a un'azione di piano a così vasta scala (d'altra parte è impossibile raggiungere determinati obiettivi con un piano a zonizzazione rigida, a meno, appunto, che esso non consista essenzialmente in una codificazione selezionata di vocazioni territoriali e di compatibilità fra destinazione d'uso), è necessario che in sede operativa siano messi a punto i piani esecutivi relativi agli insediamenti da realizzare, i quali diverranno definitivi via via che saranno chiari i presupposti economici e sociali e i fenomeni propulsivi che li guidano; tali piani esecutivi saranno innestati sull'ossatura del PTC attraverso un continuo processo di verifica del sistema globale e sulla base di "piani intercomunali di sub-area".<sup>2</sup> Questi dovranno recepire le previsioni del piano territoriale di coordinamento comprensoriale, sviluppando e precisando l'organizzazione dei territori dei comuni interessati, e si attueranno mediante "programmi pluriennali" a medio-breve termine, in grado, fra l'altro, all'interno dei tetti massimi di sviluppo prefissati, di individuare le zone di espansione e soprattutto di ristrutturazione, per le quali, in relazione ai fabbisogni previsti per l'arco temporale considerato, si intenda avviare l'attuazione delle previsioni stesse (mediante strumenti urbanistici esecutivi), di coordinare l'attuazione di insediamenti di edilizia economica e di coordinare i piani esecutivi stessi in relazione alle dotazioni infrastrutturali.

Per meglio chiarire i processi logici secondo cui dovrebbero legarsi i diversi momenti di pianificazione indicati

ci dilungheremo, nei tre paragrafi successivi, in un esame, sia dal punto di vista generale, sia da quello tecnico-contenutistico, sulla portata del Piano territoriale di coordinamento (PTC), sul ruolo politico-amministrativo che il comprensorio, in quanto sub-area regionale di pianificazione, può assolvere e, infine, sull'efficacia di alcuni piani attuativi.

### 8.3. Il Piano territoriale di coordinamento

Per un inquadramento generale del problema occorre anzitutto prendere le mosse dall'unico quadro normativo di riferimento che è rappresentato dal Piano territoriale di coordinamento, di cui all'art. 5 legge 17 agosto 1942 n. 1150. Tale piano rappresenta, invero, il punto di collegamento tra la programmazione economica e la pianificazione urbanistica, in quanto si inserisce, nel processo programmatico, esattamente al punto in cui le scelte di indirizzo economico acquistano la necessità di un punto di riferimento territoriale.

Si tratta di questo: una qualunque ricerca economica che non voglia restare confinata a livello di pura astrazione o non intenda muoversi nel quadro di una logica paleo-liberale (in cui l'economia trova nelle sue leggi interne l'unico punto di riferimento e le linee esclusive del proprio sviluppo) non può prescindere da un condizionamento autoritativo delle scelte individuali (siano esse di singoli, di gruppi, di imprese).

In quest'ordine di idee, se di una qualche pianificazione si ha da parlare,

questa non può che scontrarsi, al momento immediatamente precedente la sua realizzazione, con il dato della localizzazione: vale a dire ogni scelta, per essere valida, necessita di un punto di riferimento territoriale; anzi, di quel riferimento territoriale che permette alla scelta stessa di coordinarsi con le altre e, a loro volta, di influire secondo linee di sviluppo compatibili con un assetto equilibrato del territorio.

Qui stanno, appunto, sia l'importanza socio-politica del PTC sia, al tempo stesso, le ragioni profonde del suo insuccesso. È noto infatti che il PTC è istituito non mai utilizzato per tutto quello che avrebbe potuto esprimere, nell'ambito della realtà politico-amministrativa della disciplina del territorio e delle attività ad esso riferite. Nessun PTC è mai divenuto operante con decreto del Presidente della Repubblica. La pianificazione applicativa, in Italia, è stata esclusivamente realizzata (sia pure nel modo scandalosamente frammentario che tutti conoscono, dato lo scarsissimo numero di comuni muniti di strumenti urbanistici) a mezzo di piani regolatori generali comunali.

A quanto risulta, due o tre soltanto sono stati i piani intercomunali (art. 12 legge n. 1150) e, quel che è peggio, secondo esperienze circoscritte a territori di scarsa importanza. Le grandi aree significative, urbanisticamente e sociologicamente parlando (Milano, Torino, Genova ecc.) sono rimaste impotenti fra la doppia tensione di piani territoriali evanescenti e di piani intercomunali velleitari, nessuno dei quali è andato oltre una fase — spesso

peraltro contestata dalle forze in gioco — di studio e di impostazione. Sorge quindi spontanea la domanda circa questa carenza ultratrentennale.

È evidente che il primo impulso può essere quello di lamentare la mancanza di una "volontà politica", ma, ancorché conforme alla moda e forse sicura nelle sue motivazioni profonde, la risposta non è appagante o, forse, lo è troppo. Non è appagante perché semplicistica, e poi perché la volontà politica è il presupposto, l'impulso di qualcosa; non è, invece, quel qualcosa nella sua interezza. È troppo appagante perché certamente, mancando quella volontà politica, è inutile porsi il problema della legittimità e giustificazione di schemi pianificatori e allora tanto vale ripiegarsi nella comoda fuga in avanti fra l'utopia e la pura speculazione teorica, comoda copertura, quest'ultima, di ben meno nobili speculazioni.

Le ragioni forse sono più modeste e più profonde a un tempo e affondano le radici nello stesso sistema in cui è sorta la legge n. 1150.

Già la procedura di formazione del piano è significativa;<sup>3</sup> essa è (o meglio era) totalmente in mano a organismi burocratici, e quindi irresponsabili verso la base. Sociologicamente il carattere non manageriale della nostra amministrazione spiega perché i risultati, pur apprezzabili, degli studi preparatori dei diversi schemi di piani territoriali si siano fermati alla soglia della "stanza della firma", quando non, addirittura, sono restati in anticamera o trascinati nel sottoscala. Ma non basta. Esiste proprio una profonda disarmonia fra contenuti del piano,

procedura di formazione di esso, destinatari dei rispettivi vincoli.

Orbene, il contenuto (art. 6 comma 2°) estremamente impegnativo (come si vedrà tra breve), poggiava sul gracile supporto di organi burocratici a livello di sua individuazione (procedure di "concerto" di cui all'art. 6 comma 3°) per poi rifrangersi, con efficacia tutto sommato vincolativa, anche se a livello indiretto (art. 6 comma 1° e 4° e art. 3 legge n. 765), nei confronti di amministrazioni elettive (quelle comunali) e quindi munite, in fatto e in diritto, di autonomie che, in tal modo, le scelte maturate in un *milieu* burocratico (e quindi irresponsabile) verrebbero a limitare. Da questa sorta di tensione dialettica (forse inconscia) nasce la ripulsa da parte delle autorità centrali a decidere comunque sul PT. Non a caso l'esperienza di una istituzione più rappresentativa (i CRPE) era valsa a imprimere un certo movimento, però subito arrestatosi in attesa del momento regionalistico e del relativo decollo.

Oggi il quadro normativo è rimasto sostanzialmente il medesimo per quanto attiene ai contenuti del piano territoriale (che in prosieguo si esamineranno), ma è radicalmente mutato per quanto concerne le procedure, che, come è noto, rappresentano il punto debole del precedente assetto. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 8 ha infatti trasferito totalmente alle Regioni la competenza in ordine ai piani territoriali. In Piemonte questa competenza è esercitata al massimo grado dal governo regionale, cioè a livello di Giunta.

Al posto della macchinosa procedura

dell'art. 5 legge n. 1150 è ora subentrata una semplificata possibilità di intervento che — previ opportuni studi — si incentra in un decreto del Presidente della Regione su deliberazione della Giunta regionale, e in cui l'unico rapporto con il Consiglio è dato dal momento essenziale della fiducia (intesa in senso ampio) e di collaborazione fra supremi organi regionali. Qui, effettivamente, è il circuito di formazione della volontà pianificatrice a mutare: agli organi burocratici del lontano centro motore statale subentra la Regione, ente costituzionale a base chiaramente democratica e rappresentativa, anche a livello di Giunta. È alla Giunta e al Presidente che spettano le funzioni essenziali (di controllo, impulso, repressione) in materia urbanistica, e quindi il PTC ad essa imputato mette in gioco, oltre all'indirizzo politico della Giunta stessa, poteri e responsabilità corrispondenti ai fini che si intendono raggiungere.

A questo punto è necessario esaminare i contenuti possibili del PTC per vagliarne la fruibilità nel quadro di un discorso concreto.

Il contenuto materiale è chiaramente indicato al 2° comma dell'art. 5 legge n. 1150. Esso dice che nella formazione dei PTC "devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente:

- a) alle zone da riservare a speciali destinazioni e a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;
- b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi e impianti di particolare natura e importanza;
- c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie,

## segue 8. L'organizzazione del territorio

elettriche, navigabili esistenti e in programma".

Per quanto concerne invece il contenuto normativo in termini di efficacia dell'atto (in rapporto quindi con altri atti di analoga natura), il discorso è lievemente più complesso e va risolto anche alla stregua dell'art. 3 legge n. 765.

L'art. 5 legge n. 1150 al 2° comma sembra indicare come contenuto del piano lo stabilire le direttive, mentre il 1° comma fissa, quale scopo dei piani territoriali, quello "di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale".

Il termine direttiva sembra invero adombrare un qualcosa di normativamente debole: se è direttiva, in altre parole, non è norma; se non è norma, non vincola. Ma qui sta il punto: la contrapposizione grezza tra vincolo (norma) e non vincolo (direttiva) non significa che sotto il passaporto compiacente della direttiva venga contrabbandato in realtà un arbitrio nell'uso dei suoli e una possibilità, da parte del comune, di infrangere o liberamente disattendere quanto disposto dal PTC. Crediamo che il problema sia semplicemente questo: norma e direttiva sono entrambe vincolanti, ma il contenuto precettivo del vincolo non è omogeneo, e quindi i loro rapporti non si atteggiano in termini di possibilità del PTC di abrogare (cancellare dal mondo del diritto), per le parti non conformi, i PRG. Ma non significa che sulla base di questi si possa, quando ci fosse un contrasto con il PT, legittimamente esplicitare un'attività urbanistica qualunque. Il PT può

quindi bloccare l'attuazione o l'applicazione dei PRG, quando questi siano con esso in contrasto.

A questo risultato conduce direttamente una interpretazione sistematica dell'art. 5, u.c. legge n. 1150 e dell'art. 3, 1° comma lett. a) legge n. 765.

Il primo stabilisce che il decreto di approvazione del PT viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale (oggi in Bollettino Regionale) e che "allo scopo di dare ordine e disciplina anche all'attività privata, un esemplare del piano approvato deve essere depositato a libera visione del pubblico, presso ogni comune il cui territorio sia compreso, in tutto o in parte, nell'ambito del piano medesimo".

L'art. 3 legge n. 765, in particolare, stabilisce che, in sede di approvazione dei PRGC, la Regione può apportare quelle modifiche che siano riconosciute indispensabili per assicurare "il rispetto delle previsioni del Piano territoriale di coordinamento a norma dell'art. 6, 2° comma".

È chiaro che i concetti di ordine e di disciplina anche dell'attività privata prendono corpo e concretezza essenzialmente in rapporto all'art. 3 legge n. 765, perché quest'ultimo individua la vera natura del vincolo emergente dalle direttive del PT.

È chiaro che una identità di contenuto precettivo significherebbe un'alternativa di impiego fra i due strumenti e, in base al principio generale di coerenza giuridica, la superfluità di uno dei due (principio di non contraddittorietà fra le fonti), ma la differenza fra i due — che si esplica, intuitivamente, a livello essenzialmente progettuale — emerge chiaramente sul punto

delle direttive: esse danno corpo a previsioni dotate di maggiore latitudine rispetto a quelle proprie dei PRG, ma non per questo sprovviste di efficacia vincolante.

La conseguenza è chiara e discende in virtù del vincolo che si è visto essere proprio del PT: un limite nei confronti di ogni attività comunale in contrasto, siano i relativi piani regolatori preesistenti o successivi.

È infatti evidente che un piano regolatore preesistente può contenere discipline in contrasto con un successivo PT: ebbene, mentre in assenza di PT il Comune può (e deve) rilasciare licenze conformi al proprio piano, qualora subentri un PT le licenze stesse appaiono immancabilmente viziate per violazione di legge,<sup>4</sup> discendendo il vincolo relativo dai chiari disposti dell'art. 5 legge n. 1150 e dell'art. 3 legge n. 765. E non va sottaciuta l'osservazione che, non a caso, la normativa sulla salvaguardia fu introdotta, a quanto pare, per supplire alle carenze operative a livello di pianificazione territoriale (Spantigati, 1969).

In quest'ordine di idee, si pone il problema dei rapporti tra l'attività normativa comunale, quella regionale e quella nazionale. Tale problema è in parte sfalsato dalla circostanza che, a differenza dello Stato e delle Regioni, che esprimono la loro volontà in materia urbanistica tanto a livello legislativo, quanto a livello amministrativo, i comuni non possono andare al di là di quest'ultimo livello.

Lo Stato e le Regioni possono emanare, in materia urbanistica, vere e proprie leggi — secondo un rapporto che più avanti si avrà modo di enunciare

—, mentre il Comune può esprimersi o con i Piani regolatori (generali e particolareggiati), che sono atti di programmazione, o con gli atti di controllo sull'attività costruttiva (licenze edilizie) o mediante l'attività materiale di costruzione e realizzazione di infrastrutture o servizi (politica dei Lavori Pubblici).

È chiaro che tanto i Piani regolatori e strumenti equiparati (ad esempio programmi di fabbricazione) quanto gli altri atti e attività appena menzionati, non sono leggi, sono atti amministrativi, e come tali, in virtù del principio di legalità dell'amministrazione, non possono andare contro, né oltre ai limiti che la legge stabilisce nei diversi argomenti di competenza degli stessi.

Allora è evidente che il problema è sfuggente per la semplice ragione che il momento della verità di ogni politica urbanistica è quello della realizzazione e del controllo, e quest'ultimo, anche in base a quanto detto in precedenza, grava unicamente — di fatto — sulle competenze comunali, e, per contro, il meccanismo legislativo, tanto a livello statale quanto a livello regionale, risponde a criteri di movimento che per la loro lentezza e frammentarietà lo rendono quasi completamente inagibile.

La legislazione statale rivela chiaramente queste caratteristiche.

a) Frammentarietà. Dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150 a oggi, non soltanto — a dispetto dei numerosi progetti di riforma o quanto meno di adeguamento — non si è fatto nulla, ma gli interventi si sono concentrati nella legge 6 agosto 1967 n. 765

(Legge ponte) e, per taluni aspetti nella legge n. 865 (Legge sulla casa). Ma la prima è rimasta un ponte senza riva d'approdo (ancor oggi si attende almeno la c.d. legge quadro nazionale sull'urbanistica che rappresenta il presupposto di certezza per gli interventi regionali in materia), mentre la legge n. 865 è apparsa alla prova dei fatti inadeguata alla funzione attribuitale per la poca sistematicità e l'incertezza procedurale che ne hanno frustrata l'applicazione.

b) Inagibilità. Come è noto, nella previsione (poi realizzatasi) che una legge urbanistica nazionale con il contenuto di legge-quadro ai sensi dell'art. 117 Costituzione non sarebbe giunta che molto tardi (o ... mai), il legislatore, nel clima fervido della c.d. fase costituente del nostro regionalismo, aveva stabilito che le Regioni, anche in assenza di leggi-quadro statali, avrebbero potuto legiferare nelle materie dell'art. 117 della Costituzione, tenendo conto semplicemente dei limiti derivanti dalle singole leggi dello Stato nelle diverse materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Ma qui sta il punto: quello che avrebbe dovuto rappresentare il momento di apertura alle competenze regionali ne ha rappresentato la paralisi nel gelo della incertezza normativa e nella titubante prospettiva di un lungo e incerto possibile contenzioso.

Dove stanno infatti i principi generali di leggi sorte in tempi diversi, in regimi politici differenti, con ascendenze culturali e politiche composite, emanate poi, quel che è più grave, non nel quadro di un disegno politico coerente e costante, ma sotto la spinta

di impulsi collegati a situazioni esistenziali spesso elevate — a torto — alla dignità di norma? I fatti lo provano: nessuna regione è intervenuta, sulla base dei "principi" desumibili dalla nostra colluvie legislativa, e, quindi, nessun tentativo valido di organica legge urbanistica regionale è stato ancora individuato.

Ma v'è di più: anche le regioni a statuto speciale (vedi art. 116 della Costituzione, che hanno competenza primaria in materia urbanistica (il che significa che incontrano soltanto i limiti dei principi generali dell'ordinamento e non quelli delle leggi cornice, i quali operano per le sole regioni di diritto comune), o hanno emanato norme di scarso impegno politico e utilità pratica, o hanno preferito appoggiarsi alle leggi statali, vanificando così, a livello di carenza di "volontà politica", quella che era una specifica apertura di competenza a livello costituzionale.

Ne deriva che oggi la regione trova una situazione di "verginità normativa in argomento", nel cui ambito occorre chiarezza di prospettiva per individuare un rapporto di compatibilità tra scopi di politica urbanistica del potere locale e principi della legislazione nazionale. Rapporto, questo, non facile da individuare, ma certamente possibile in termini di legittimità costituzionale delle norme regionali che ne possono derivare.

Per contro, i comuni, oggi come oggi, appaiono governati totalmente dalla legislazione statale urbanistica, per cui, mancando — o essendo assai labile — un coordinamento fra momento regionale e momento comunale delle

## segue 8. L'organizzazione del territorio

scelte, quest'ultimo avviene in sede di controllo — caso per caso — dei piani da parte della regione e, quindi, in senso negativo e non promozionale, per cui una buona parte delle incertezze e smagliature operative discende da inequivocabili carenze di attività positiva a livello di gestione di uno strumento urbanistico superiore (Piano territoriale), per cui si continua secondo i pigri ritmi di un fallimento di gestione scanditi dalla dialettica tra una male intesa difesa delle autonomie e una comoda fuga ad infinito sulle sabbie della velleità.

Ne deriva che il primo punto di verifica del rapporto di compatibilità tra momento regionale e momento statale, di cui si è detto poc'anzi, sta appunto nella disciplina del PT da parte della regione con legge propria. Per spiegare meglio questa premessa basilare del discorso, occorre anzitutto considerare che, essendo stati trasferiti alle regioni i poteri relativi ai PT, questi spaziano dal campo amministrativo a quello legislativo.

Ne consegue che, essendo la legge 17 agosto 1942 n. 1150 ormai in tema di PT norma di principio (e lo è anche strutturalmente, data la non tassatività dei contenuti dell'art. 5 legge 1150), la regione, intervenendo in materia con legge, non soltanto può ampliare la portata del PT quale risulta dall'art. 5, ma ne può disciplinare ex novo le procedure, essendo ormai obsolete tutte quelle dell'art. 5 stesso, che presupponevano competenze statali accentrate, ora decadute a beneficio della Regione come ente democratico e rappresentativo.

Ma v'è di più: ormai la legislazione

statale (vedi anche art. 3 legge n. 765) ammette un vero e proprio vincolo da parte del PT verso i piani locali. Nulla vieta che la regione, soprattutto in virtù della sua omogeneità strutturale rispetto agli altri enti locali (sono tutti enti democratici e rappresentativi) e della sua superiorità politico-costituzionale sugli stessi, possa disciplinare anche in positivo vincoli che dal PT derivano nei confronti dell'attività urbanistica comunale.

### 8.4. Il problema del comprensorio

Il discorso sulla comprensorializzazione ha una partenza antica: esso nasce dal costatato fallimento dei Piani intercomunali (Lombardi, 1967) e, per converso, dalla "latitanza" — di cui già si è detto — dei Piani territoriali.

La comprensorializzazione apparve, fin dagli inizi, come la soluzione nuova che avrebbe evitato le difficoltà derivanti sia dall'eccessiva ampiezza degli ambiti previsionali dei PTC (il Ministero dei LL.PP. ne aveva infatti ravvisato gli ambiti secondo una stretta coincidenza con le regioni geografiche), sia dalla labilità strutturale dei centri decisionali della pianificazione intercomunale derivante dalla carenza operativa e contenutistica dell'art. 12 legge 17 agosto 1942 n. 1150 (Lombardi, 1966).<sup>5</sup>

Così si volle ritagliare su di un problema urbanistico irrisolto una sorta di nuova circoscrizione amministrativa destinata, secondo alcune importanti forze politiche, a sostituirsi alle provincie.

Dopo ampie, ma spesso frammentarie

discussioni il discorso sui comprensori, anche in rapporto alle obiettive difficoltà scaturenti dall'art. 114 della Costituzione (che, come è noto, attribuisce alle Provincie la c.d. "garanzia costituzionale"), andò via via perdendo in termini di pretese sostitutive a livello di enti, per ripiegare (ma forse non si tratta di ripiegamento, bensì di più maturo sviluppo in termini operativi dello stesso originario) verso un ragionamento di tipo strutturale in termini di organi della Regione.

In altre parole: per le tesi originarie il comprensorio è un ente; come tale è destinato a sostituirsi o ad aggiungersi a quelli già esistenti (e, si è visto, vale soltanto la seconda ipotesi, salvo il caso di una modificazione con procedura aggravata ai sensi dell'art. 136 Cost., dell'art. 114 Cost. con la soppressione delle Provincie) e, di conseguenza, ha un punto di riferimento territoriale fisso e, al limite, immutabile, competenze predeterminate e, infine, personalità giuridica pubblica e scarsa elasticità operativa.

Per le tesi più recenti (vedi le scelte prospettate in tal senso nella Regione Emilia-Romagna e con la recente legge regionale piemontese) non si è a livello di enti, ma di uffici dipendenti dalla Regione, il cui vertice ha una matrice rappresentativa, in quanto scelto mediante elezione dal basso. Tale discorso più recente è assai importante perché, forse, è l'unico che permette (essendo il comprensorio organo regionale e non ente) una notevole mobilità ed elasticità operativa.

Una breve analisi chiarisce questi punti:

### 1) *Struttura*

Il comprensorio è istituzionalmente collegato all'attività di programmazione. L'art. 75 dello statuto regionale, infatti, prevede l'esistenza di organi comprensoriali ai quali sono affidate direttamente competenze specifiche legate al piano di sviluppo regionale. Sarebbe perciò erroneo esaurire la funzione del comprensorio nella semplice individuazione di un'area territoriale di articolazione del piano regionale — anche se a ciò potrebbe addurre il 2° comma art. 75 dello statuto regionale — data la chiara enunciazione del successivo comma dell'articolo stesso.

Non soltanto. L'art. 75 indica chiaramente il carattere di necessità della struttura comprensoriale. Se, infatti, l'art. 71 dello statuto potrebbe far pensare a una "facoltatività" da parte della Regione di istituire i comprensori, un collegamento sistematico tra detto articolo e l'art. 75 smentisce simile affrettata conclusione: l'istituzione dei comprensori risulta vincolante quanto meno in sede di emanazione delle norme relative alla programmazione regionale. E tale istituzione non può risolversi nell'individuazione di talune funzioni da svolgersi a livello comprensoriale e da delegare a consorzi creati direttamente dagli enti locali territoriali: la Regione — stante l'art. 71 — deve dotarsi di una propria struttura e, quindi, il comprensorio è struttura organizzativa facente direttamente parte dell'amministrazione regionale.

Bisogna inoltre sottolineare che il comprensorio non è istituzionalmente sede di delega regionale né area di

decentramento della Regione.

Poiché esplicitamente lo Statuto all'art. 70 sancisce tali caratteristiche per i circondari e non altrettanto fa per i comprensori, e poiché netta è la separazione concettuale e strutturale tra circondario e comprensorio, se ne deve dedurre che, intanto i comprensori possono essere destinatari di deleghe e organi di decentramento, in quanto la loro istituzione avvenga secondo modalità che lo rendano possibile.

### 2) *Ambiti operativi e competenze*

Si è detto precedentemente che i comprensori sono struttura connessa all'attività di programmazione e, quindi, l'ambito delle competenze, in linea di principio, dovrebbe essere circoscritto alle attività preparatorie e alla gestione del piano di sviluppo regionale. La configurazione del comprensorio come organo decentrato della Regione permette, viceversa, di dotare il comprensorio di un raggio di azione molto più vasto, potendo la legge regionale attribuire ad esso una serie di funzioni non direttamente legate all'attività programmatica e, teoricamente, indeterminata, trasformandola in una specie di organo "generale" della Regione nell'ambito territoriale di sua competenza. Al limite, la Regione potrebbe perfino decentrare al comprensorio quelle funzioni che essa svolge in virtù di delega statale, non essendovi nessun ostacolo giuridico in tal senso (a differenza di quanto potrebbe accadere nell'ipotesi di entificazione del comprensorio): nessuna modificazione si verifica nella titolarità dell'ente destinatario di delega statale. Del resto, parlando del carattere strut-

urale del comprensorio, si è detto che esso istituzionalmente non è sede di delega o area di decentramento, ma nulla vieta che lo diventi in virtù delle modalità della sua istituzione, e questa configurazione di comprensorio è l'ipotesi che al massimo può concretizzare tale risultato. Ne consegue un massimo di operatività quale risultato sia della snellezza delle procedure, sia dell'ampiezza dei poteri attribuiti.

### 3) *Composizione*

Il comprensorio, quale organo decentrato della Regione, realizza un modello organizzativo innovatore nel sistema amministrativo del nostro paese (caratterizzato dalla formula organizzativa per enti), per lo meno a livello decisionale (già è stato utilizzato, a livello consultivo, vedi i Consigli Superiori dei vari Ministeri e i nuovi organi collegiali della scuola).

Si tratta della formula organizzativa dell'autogoverno sperimentata soprattutto nei paesi anglosassoni) secondo la quale le attività strettamente connesse a interessi locali vengono svolte da organi collegiali statali, la cui composizione avviene sulla base di elezione o di designazione delle popolazioni locali.

Nell'ipotesi in esame, gli organi comprensoriali (organi regionali) sono composti da persone indicate dagli enti locali territoriali insistenti sull'area del comprensorio, con il risultato di una garantita rappresentatività di fatto degli enti stessi. Ne consegue che, pur essendo, questa, una struttura amministrativa facente direttamente parte dell'amministrazione regionale, le istanze locali ricevono il loro giusto riconoscimento, senza peraltro l'in-

## segue 8. L'organizzazione del territorio

conveniente, a livello di elasticità di rapporti con l'amministrazione centrale, dell'esistenza del vincolo di gerarchia nei confronti della giunta regionale, trattandosi di organi sì regionali, ma non burocratici.

Vi è di più. La rappresentatività è garantita anche a quegli enti locali che, territorialmente, sono inseriti in un altro comprensorio, ma sono, ciononostante, interessati alle sorti del comprensorio limitrofo, perché possibili centri di gravitazione dello stesso (rappresentanze incrociate).

In conclusione: si realizza un vastissimo ambito di rappresentatività in grado di tutelare adeguatamente le esigenze locali, ma anche di coordinarle secondo una linea omogenea e con un'efficienza operativa portata alla sua massima possibile attuazione.

### 4) *Mobilità*

La capacità operativa del comprensorio si articola anche in funzione della elasticità e della mobilità della sua struttura. Il comprensorio infatti, quale primo importante strumento per un'organizzazione "funzionante" dell'assetto programmatico regionale, potrebbe configurarsi non tanto come ambito territoriale delle competenze, ma come punto di riferimento non esclusivo per la risoluzione di diversi problemi nel senso sopra indicato (ordinamento territoriale di settori, gestione di servizi, organizzazione di interventi ecc.).

Un possibile nodo da sciogliere è quello delle modalità di aggregazione dei comuni. La via di sbocco potrebbe tuttavia essere analoga a quella utilizzata per le modifiche delle circoscrizioni comunali, con la differenza che

la circoscrizione è soltanto punto di riferimento esclusivo. È chiaro allora che nel determinare territorialmente i comprensori la regione dovrebbe riferirsi a una base territoriale in funzione di specifici compiti.

Si potrebbe dire che in determinate circostanze, quando lo richiedono parti di comprensori rese omogenee dall'unitarietà dei problemi enucleati dal piano regionale di sviluppo, può essere stabilita un'articolazione diversa per la specifica soluzione del problema senza più bisogno di intervento del legislatore regionale, che si limiterebbe a stabilire per via di tipi i casi in cui ciò è possibile. Il tema necessita di chiarimenti e approfondimenti specifici che vengono rimandati ad altra parte dello studio; ci basti per ora chiarire che potrebbe essere sufficiente una risoluzione congiunta dei due o più comprensori (interessati all'aggregazione sui problemi specifici), i quali possono istituire organismi tecnici per l'esecuzione a tempo del problema.

Questo sistema ha quanto meno il pregio di essere più agile ed efficace dei consorzi (istituto di cui si conosce l'incapacità operativa in questi campi), operando a livello interorganico e non interpersonale (il comprensorio, a differenza dei consorzi, è senza personalità giuridica), ed è al tempo stesso dotato di operatività maggiore di quella (inesistente) delle c.d. "conferenze dei servizi". Il comprensorio verrebbe ad assumere un ruolo centrale in materia di pianificazione: esso potrebbe costituire un'occasione, forse la prima, per sperimentare il mutamento del rapporto verticistico Regione-Comune, fornendo le basi e le indica-

zioni metodologiche per la costituzione di procedure continue a diversi livelli della pianificazione urbanistica. I momenti più significativi di tale verifica sono nella formulazione, nell'istruttoria, nella gestione dei piani stessi. La formulazione di organismi tecnici stabili e adeguati, riguardanti il quadro globale delle funzioni connesse con la gestione del territorio, verrebbe a costituire un'ossatura strumentale valida per un tipo di pianificazione in grado di sostituire una logica strutturale di piano a quella settoriale ed episodica degli interventi singoli e degli obiettivi parziali, e capace di rendere direttamente consequenziali alle politiche di sviluppo socio-economico le proiezioni territoriali.

È evidente dunque sia il ruolo politico, di raggruppamento di entità comunali e di riequilibrio fra aree forti e depresse, sia il ruolo tecnico per la formazione di organismi adeguati e stabili.

### 5) *Coordinamento con altre strutture*

La struttura comprensoriale è un qualcosa che volutamente tende ad assumere caratteri di mobilità, perché si impongono difficili problemi di collegamento con le competenze delle Comunità Montane. A questo proposito la struttura di un organo regionale decentrato, ma con composizione rappresentativa, permette di realizzare proprio quel coordinamento, nel quadro del discorso di pianificazione regionale, che non mortifica le diverse istanze di autonomia.

La struttura aperta, che il comprensorio ha già nel progetto di legge e che potrà meglio assumere in base alle esperienze iniziali, consente di raffigu-

rare in esso la struttura portante dell'impegno regionale per le aree metropolitane.

A questo punto appare possibile trarre qualche conclusione a livello programmatico. Esse possono così sintetizzarsi:

1) Disciplina attiva della pianificazione territoriale. Essa postula una legge regionale in materia, i cui contenuti sono stati già delineati e si concentrano nel divieto di rilascio di licenze in contrasto con il PT e nel conseguente riflesso della necessaria revisione dei PRG. Un meccanismo, in altre parole, che presenta spunti di analogia con quello dell'art. 17 legge n. 765. In mancanza di tale legge regionale il PT può tuttavia esplicitare un'importante efficacia negativa di limite. Ma, si sa, con il momento negativo non si promuove alcunché, né si progredisce. Ci si lega soltanto a schemi sostanzialmente conservatori sotto alibi progressisti di comodo.

2) Il comprensorio può diventare un importante momento di promozione e di gestione del PT.

3) La legge regionale può far dipendere le scelte più importanti da una preventiva verifica in sede comprensoriale.

### 8.5. Strumenti urbanistici attuativi

Tra il piano comprensoriale e la strumentazione di livello locale, la connessione funzionale più idonea è da ricercarsi in piani intercomunali di sub-area. Questi ultimi potranno trovare strumenti di attuazione delle scelte, degli indirizzi prioritari e delle linee guida di sviluppo indicate nel piano

generale comprensoriale, in piani esecutivi di iniziativa pubblica e privata per insediamenti residenziali e produttivi.

Per quanto riguarda il primo tipo di insediamenti, quelli residenziali, si indicano, a titolo esemplificativo, due strumenti operativi: i piani consortili per l'edilizia economica e le lottizzazioni, oltre naturalmente ai Piani particolareggiati esecutivi d'iniziativa pubblica che dovrebbero diventare realmente i più importanti strumenti di attuazione operativa.

*I piani consortili per l'edilizia economica formulati sulla base delle esigenze abitative previste per il decennio.* Si tratta in questo caso di determinare il fabbisogno previsto di vani da cui far discendere il dimensionamento dei vari piani di zona e di usare poi dei poteri che la legge 167 conferisce all'ente pubblico nella maniera più estesa possibile. Per quanto riguarda le modalità di formazione, il limite fissato nel dimensionamento delle aree è pari al 60% del fabbisogno complessivo di edilizia nel decennio; dall'esame dei PPEP vigenti si è visto come si è tuttora molto al di sotto di questi valori: si rende perciò necessaria una revisione e un aggiornamento dei piani che dia l'avvio a scelte di aree condotte nel pubblico interesse: "L'efficacia della 167 dipende dal significato politico che le si vuole attribuire, e questo condiziona l'uso tecnico dello strumento legislativo". Le scelte dunque, giusta la possibilità prevista dalla legge di modificare e integrare gli strumenti urbanistici in vigore, saranno rivolte, nelle aree di espansione, alle zone prioritarie di sviluppo, investite dalle

maggiori aspettative edificatorie, mentre nelle aree compromesse dovranno porsi come alternativa alle tecniche di intervento speculativo, per avviare invece un risanamento di iniziativa pubblica, o controllata dalla mano pubblica nei nuclei urbani e nei quartieri maggiormente soggetti al degrado urbano. Contemporaneamente sono da porre in funzione, da parte delle amministrazioni locali, meccanismi di controllo e di intervento tesi a imporre il mantenimento del patrimonio edilizio dato in locazione in condizioni di abitabilità e di accessibilità economica effettiva.

Misure di prevenzione e di pianificazione programmata devono costituire i primi passi di nuove strade ancora tutte da percorrere per arrivare alla soluzione dei problemi sollevati: si tratta infatti di mettere a punto un meccanismo di attuazione e di interventi finanziari adeguati ed efficienti e di tale entità, per il soddisfacimento reale del fabbisogno, da richiedere l'impegno di risorse miste, private e pubbliche, comunali, regionali e statali insieme.

Evidentemente i piani operativi dovranno corrispondere alle risorse realmente disponibili. Un raccordo inadeguato infatti, fra momento programmatico e disponibilità finanziarie annullerebbe di fatto qualsiasi possibilità concreta di intervento.

Vale la pena ricordare, nel quadro della potenzialità operativa offerta dalla legge n. 167, come sia previsto e possibile a più comuni riunirsi in un consorzio per la formazione di un nuovo piano di zona (e la scelta delle aree da includere nel piano potrà

## segue 8. L'organizzazione del territorio

allora condurre anche alla concentrazione di quelle nel territorio di uno o di alcuni dei comuni interessati, secondo le indicazioni di un piano di coordinamento).

*Le lottizzazioni:* su questo argomento accenneremo solo ad alcune considerazioni. Si è al corrente che una tendenza vorrebbe bloccare nell'area metropolitana le mega e le medie lottizzazioni, per dare via libera a quelle piccole. L'errore è grave, perché le micro-lottizzazioni (crediamo vi sia letteratura in argomento) sono sostanzialmente negative come le licenze singole, poiché non sono idonee a realizzare i servizi complementari all'insediamento. (Non si dimentichi che la *ratio legis* dell'art. 8 legge n. 765 è quella di costringere i privati a fornire i servizi essenziali nei casi di trasformazione dei suoli da non-edificati a interessati all'edificazione.)

A questo si potrebbe ovviare se la Regione imponesse che le lottizzazioni fossero di entità e caratteristiche tali da potersi coordinare secondo un disegno organico di espansione esemplato sui tipi di servizi previsti dal Piano Intercomunale.

Più ancora si dovrebbero stabilire standard e indici nuovi tali da imporre una rinegoziazione delle lottizzazioni: questo si può fare con specifiche varianti agli strumenti urbanistici, poiché soltanto le lottizzazioni anteriori al 2 dicembre 1966 sono (anche se la cosa non è più pacifica come sembrava) intangibili dai nuovi strumenti urbanistici.

Per quanto riguarda il secondo tipo di insediamenti, quelli produttivi, settore nel quale si sono manifestate gravis-

sime distorsioni (come si è potuto constatare) e tendenze negative in atto, si pongono almeno due problemi in via prioritaria: il primo è quello di eliminare le occasioni di decentramento speculativo; il secondo è quello che deriva dalle esigenze di ampliamento e riorganizzazione espresse soprattutto da imprese medie, piccole e artigiane, esigenze che difficilmente potrebbero essere soddisfatte sul mercato libero delle aree, in termini compatibili con un disegno di piano.

È necessario dunque procedere alla elaborazione dei piani per gli insediamenti di impianti produttivi previsti dalla legge n. 865. In questo modo le aree espropriate potranno essere offerte in uso a costo moderato per permettere la ristrutturazione o l'ampliamento degli impianti o per i trasferimenti di piccole unità produttive, su terreni attrezzati allo scopo precipuo. Un corretto uso di questo strumento attuativo, il PIP, così come l'impiego di altre possibilità attuative di piani per insediamenti industriali più efficienti e collegati direttamente al piano territoriale di coordinamento (alle quali si è accennato in altre parti dello studio) potranno consentire un controllo programmato delle destinazioni d'uso dei suoli e un intervento diretto nel campo degli insediamenti produttivi.

Sulla disciplina urbanistica e sugli strumenti amministrativi inerenti la creazione di aree attrezzate per gli insediamenti produttivi (ex art. 27 della legge n. 865), il controllo delle iniziative industriali sul territorio e la regolamentazione del riassetto localizzato, si rimanda a quanto già detto nel

capitolo settimo. Qui ci si limiterà a fare cenno ai due distinti livelli ai quali si può ricondurre il problema.

### 1) *Livello dello strumento urbanistico locale.*

In questo caso il problema viene ad atteggiarsi come una estensione del principio secondo cui sia possibile e attuabile il controllo sull'attività comunale da parte della Regione, attraverso l'emanazione di criteri ai quali si debbano uniformare gli organi regionali burocratici nell'esame e nell'approvazione dei piani. D'altra parte è ovvio che la politica generale degli insediamenti industriali non può che passare attraverso gli strumenti urbanistici e le relative previsioni di destinazione d'uso. Vi è però una precisazione e specificazione. Tali strumenti urbanistici (e l'accorgimento di una circolare sui criteri per l'esame sostanziale e relativa approvazione di piani di cui si è detto prima, può apparire suscettibile di sviluppi pratici), però possono contenere una tipologia industriale a classi differenziate (politica degli standard — per così dire — industriali) in modo da escludere in certi ambiti regionali certi tipi di attività industriale.

La sede tipica degli strumenti urbanistici è, oltre a quella della cartografia, quella delle norme di attuazione, nell'ambito delle quali forse potrebbe essere previsto, come antecedente o presupposto della licenza edilizia tradizionale, un parere vincolante di organo o enti estranei (Assessorato Industria Regionale oppure Assessorato Programmazione o altro) analogamente, seppure in modo più sfumato, a quanto avviene in tema di legge n.

1939 sul paesaggio e cose d'arte o di legge n. 426 sulla localizzazione dei grandi complessi commerciali.

## 2) Livello amministrativo regionale.

Gli strumenti che si possono mettere a punto a questo livello si collegano anche al punto precedente se si accetta l'impostazione appena delineata.

Nulla vieta però che la Regione stabilisca incentivi per certi insediamenti che rientrano nei propri programmi, utilizzando contestualmente il criterio dei PIP (art. 27 legge 22/10/1971 n. 865) che faciliterebbe gli insediamenti anche per il basso costo degli espropri (Corte Costituzionale permettendo, perché, come è noto, l'art. 16 legge n. 865 pende avanti il Giudice costituzionale).

Sul punto invece della dissuasione dal restare in loco, è necessario — e qui si ritorna sul versante degli strumenti urbanistici — che venga stabilito il blocco della espansione industriale nelle zone più "calde" o con la destinazione residenziale a bassi indici e con obbligo di piano di lottizzazione per la trasformazione, oppure con la destinazione a servizi (tipo anche c.d. zone F del D.M. 2 aprile 1968 e cioè le parti del territorio destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale).

In una corretta prospettiva di pianificazione urbanistica sia il problema degli insediamenti produttivi, sia il problema dell'edilizia economica dovrebbero essere affrontati a livello comprensoriale (se non regionale): a questo proposito sia l'art. 27 della legge 865, sia la legge n. 167 (come si è visto) offrono gli spunti per consentire un intervento di coordinamento

alla giusta scala.

Nel primo caso questi spunti consistono nella individuazione di alcuni poteri di intervento nel settore, attribuiti a Regioni e comprensori: la Regione deve autorizzare infatti e approvare i piani, mentre è concessa la possibilità a consorzi di comuni di procedere all'esproprio delle aree contenute nei piani stessi.

Si può affermare dunque come alcune attente politiche "amministrative" da parte della Regione, accompagnate all'azione di piano del PTC possano effettivamente portare a un reale controllo degli sviluppi territoriali a tutti i livelli.

Ora, un uso accorto, equilibrato e organico del piano per i trasporti, di quello della distribuzione commerciale (ex legge n. 426), di quello dell'edilizia popolare, insieme a un piano degli insediamenti produttivi, non concepito in funzione dello sviluppo e degli incrementi produttivi, ma come piano di disincentivo in funzione del contenimento e del controllo delle iniziative, sarebbe in grado di rendere significativo e operante il Piano territoriale di coordinamento attuando nell'area metropolitana "una" politica urbanistica.

La pianificazione urbanistica di coordinamento a livello sovracomunale può trovare infatti, sia nella 167, sia nei PIP, uno strumento di attuazione di scelte e di indirizzi prioritari per cui non solo la Regione, ma con essa i singoli comuni siano impegnati in un discorso comune di localizzazione residenziale, industriale, artigianale, commerciale, a livello sovracomunale, che abbia come obiettivo prioritario il

riequilibrio sociale ed economico del territorio, che individui le caratteristiche, i tempi e le modalità degli interventi, che provveda alla formazione di comprensori omogenei.

## 8.6. I piani territoriali come strumenti di politica amministrativa

Poiché però il piano e l'insieme dei piani settoriali non costituiscono che una parte, anche se rilevante, degli strumenti amministrativi cui l'ente pubblico può fare ricorso per poter organizzare lo sviluppo del territorio, particolarmente significativo sarebbe un intervento operativo diretto dall'ente pubblico stesso; tale intervento, trovando una collocazione organica nei programmi pluriennali di attività e spesa dell'amministrazione, si potrebbe proporre come una prima azione "esemplare" di indirizzo e di organizzazione di tutti gli enti pubblici che agiscono sul territorio. Si tratta, una volta definiti gli obiettivi, di verificare quale combinazione degli interventi pubblici possa ottenere i massimi effetti in tempi ragionevolmente brevi, in modo da trasformare le attuali modalità di utilizzazione nel tentativo di garantire un uso ottimale delle scarse risorse disponibili e di sfruttare al massimo le opportunità e le economie che derivano dalla contemporaneità e dalla organicità degli interventi.

Si è accennato alle opportunità che un intervento pianificatorio a scala metropolitana può offrire a una più generale politica amministrativa a tutti i livelli: il piano può esplicare tutta la sua azione solo se viene utilizzato nel

quadro di una gestione politica e amministrativa articolata e organica. D'altra parte non si può non riconoscere che la soluzione dei problemi territoriali non può essere demandata esclusivamente al piano: molti nodi possono infatti venire sciolti solo se affrontati nella dimensione geografica regionale; per molti altri il Piano territoriale di coordinamento non può fare altro che tradurre in atto, tentandone anche una interpretazione tesa al raggiungimento dei propri obiettivi, le normative definite alla scala regionale o nazionale.

Il piano, come si è visto, è solo uno fra i molteplici strumenti amministrativi di cui l'ente pubblico dispone per poter programmare e organizzare fisicamente lo sviluppo territoriale: esso deve dunque trovare una collocazione organica nei programmi poliennali di attività e di spesa delle amministrazioni pubbliche e un raccordo preciso con tutti i programmi operativi che la Regione intende attivare allo scopo di controllare lo sviluppo urbano ed economico nelle diverse parti dell'area.

Al di là dunque di quelle articolazioni e di quelle connessioni che solo intenzionate "politiche amministrative" possono rendere operanti, pare utile esprimere sinteticamente gli obiettivi prioritari che un piano territoriale dovrebbe perseguire attraverso un duplice ordine di indicazioni: le une, di tipo strutturale, preciseranno l'assetto delle grandi reti infrastrutturali e il loro ruolo in armonia con le esigenze espresse nel contesto regionale e definiranno i vincoli di salvaguardia territoriale per gli usi dei suoli; le altre, a carattere contingente, dovranno costi-

tuire tutto il complesso delle normative particolari, che attraverso successive fasi di attuazione, concorreranno alla realizzazione del modello finale di organizzazione territoriale.

Tali obiettivi sono:

- la salvaguardia del territorio da quelle iniziative che perseguono obiettivi settoriali o comunque non coordinati;
- un quadro di riferimento e di linee d'azione per gli operatori pubblici e privati affinché le modalità di intervento, orientate verso l'utilizzo "ottimale" del territorio e del patrimonio infrastrutturale, siano improntate al massimo potenziamento delle opportunità e delle economie che derivano dalla contemporaneità e dalla organicità degli interventi stessi;
- un'azione di controllo dello sviluppo di quelle parti dell'area oggi soggetta alle più forti tensioni e di incentivo alla riorganizzazione territoriale delle fasce più compromesse e di degrado;
- indicazioni sui rapporti fra problemi urbanistici dell'area e proposte per un avvio di pianificazione "articolata" mediante interventi atti a mantenere gli strumenti urbanistici comunali nel quadro di possibilità coerenti con gli obiettivi di sviluppo dell'area metropolitana stessa.

Note al capitolo 8

<sup>1</sup> Si deve osservare che uno schema generale va considerato come semplice ipotesi di sviluppo, come mezzo per misurare correlazioni e interferenze dei fatti economici e sociali emergenti, non come un disegno rigidamente vincolante. I progetti relativi agli insediamenti saranno progetti esecutivi ma renderanno operativamente valide soltanto le ipotesi congruenti con le preesistenze e con lo schema generale, con le grandi infrastrutture esistenti e programmate, ipotesi che si siano inoltre dimostrate coerenti con la possibilità dei loro finanziamenti e con i provvedimenti che dovranno garantirne l'esecuzione.

Lo "schema generale" di piano che si prospetta viene definito come sede programmata di ipotesi e come strumento indicativo di esecuzione soltanto per la parte che corrisponde alla realtà attuale e ai progetti davvero irreversibili. Esso conferma in tal modo la propria vocazione indicativa, che diventa puntuale dove la realtà lo richiede. Lo "schema" proposto vuol rappresentare un quadro organico di organizzazione del territorio e una prima indicazione di possibili "progetti" di attuazione e un insieme di ipotesi, suscettibili di verifica, situate al di sopra di una semplice indicazione di "vincoli passivi".

<sup>2</sup> All'epoca del primo piano regionale piemontese di sviluppo già si accennava ai piani di aree ecologiche come strumenti di attuazione del piano regionale: già in quella occasione apparve chiaro come all'interno di alcune vaste aree ecologiche, morfologicamente molto articolate e compatte, fosse necessario arrivare alla definizione di sub-aree per le quali formulare piani comprensoriali diversi e diversamente articolati. Il caso dell'area ecologica di Torino, per il quale appare opportuno pensare alla formazione di più comprensori, è tipico di quelle situazioni.

Si può essere d'accordo con C. Beltrame (1973) quando questi afferma che "i piani delle sub-aree regionali (le aree ecologiche, ma particolarmente i comprensori) si quali-

ficano essenzialmente come piani direttivi nei confronti della sottostante pianificazione urbanistica comunale (ma anche della programmazione di attività e di spesa), ma per essere dotati della necessaria "autorità" suppongono l'esistenza di organi dotati di potere decisionale a livello delle singole aree, organi cui compete fondamentalmente (secondo l'IREs) la formulazione e la gestione dei piani". Beltrame fa anche riferimento al Piano del CRPE quando su questo punto afferma: "Per la pianificazione a livello sub-regionale è opportuno distinguere i piani di area ecologica, che rappresentano una specificazione del piano regionale, e che comprendono quindi tutti gli elementi sociali, economici e territoriali di un piano di sviluppo, e che costituiscono la base per i programmi pluriennali di attività delle Amministrazioni pubbliche per gli interventi di loro competenza; e nell'ambito delle aree ecologiche, e in alcuni casi nei piani comprensoriali, di contenuto più specificamente urbanistico, di cui i piani di area ecologica rappresentano il quadro di riferimento. Si determina infatti, in genere, una identificazione fra area ecologica e comprensorio, ma in alcuni casi (es. area metropolitana) è possibile che un'area comprenda al suo interno più comprensori urbanistici, i quali vanno considerati assieme per la formulazione delle ipotesi di sviluppo socio-economico e per la determinazione delle grandi linee di organizzazione territoriale, che sono strettamente connesse alle ipotesi di sviluppo".

Gli organi in questione che il Beltrame vede formati attraverso la costituzione di consorzi fra enti locali, oggi, con l'approvazione della legge regionale n. 41 del 4/6/1975, possono essere costituiti dai comprensori stessi e da sub-comprensori.

<sup>3</sup> Art. 5, comma 3° legge 17 agosto 1942 n. 1150: "I piani, elaborati d'intesa con le altre Amministrazioni interessate e previo parere del Consiglio Superiore dei LL.PP., sono approvati con decreto presidenziale su proposta del Ministro per i Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro per i Trasporti, quando interessino impianti ferro-

viari, e con il Ministro per l'Industria e il Commercio ai fini della sistemazione delle zone industriali nel territorio nazionale (8 bis)."

<sup>4</sup> "Violazione di legge" intesa naturalmente nell'accezione data dalla Giurisprudenza amministrativa nel senso preciso di violazione di norma giuridica intesa in senso ampio e, quindi, comprendente anche il contrasto con un atto regolamentare e un atto amministrativo a contenuto generale.

<sup>5</sup> Vedi voce "Piani intercomunali" di G. Lombardi, in *Novissimo Digesto Italiano* (1966).

## Capitolo 9

### Indirizzi di pianificazione per l'area metropolitana torinese

#### 9.1. Le suscettività d'ordine territoriale: gli obiettivi programmatici

È ormai acquisito il concetto che il processo di sviluppo neutrale debba essere sostituito con un'evoluzione programmata, ed è ormai matura la convinzione, anche a livello di dirigenza politica regionale, che il luogo dove verrà deciso il futuro assetto territoriale dell'intera Regione Piemonte per i prossimi anni sia costituito dall'area metropolitana torinese.

L'area metropolitana è dunque l'area obiettivo su cui dovrà essere orientata la massima parte del processo di pianificazione. Le prime linee per la formazione di un Piano territoriale di coordinamento dell'area torinese, così come l'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale il 30/4/1975 sono sintomi di un diverso atteggiamento anche della dirigenza politica regionale verso i problemi di organizzazione del territorio.

È stato messo in evidenza (Città di Torino, 1969) come il "sistema strutturale" dell'area sia oggi sostanzialmente quello già in atto quando le funzioni dell'area erano diverse dalle attuali, e diverso era il peso della popolazione e delle attività. Si può affermare che ci si è resi conto oggi che un sistema strutturale di tale natura non può più essere adattato alle nuove esigenze senza trasformazioni che mutino nella sostanza la realtà territoriale. Essa infatti "ha accumulato al suo interno squilibri tali che non è possibile riassorbire se non attraverso una totale revisione della sua struttura, per costruire un nuovo assetto territoriale".

Prima ancora, tuttavia, di cercare di delineare quale possa essere il sistema strutturale dell'area è necessario chiarire il quadro di indirizzi politici e programmatici entro il quale ci si vuole muovere nei prossimi anni per impostare il futuro assetto territoriale dell'area torinese e, di conseguenza, dell'intera Regione.

Volendo impostare un ragionamento molto schematico, si tratta di scegliere sostanzialmente fra due opposte politiche territoriali: l'una consisterebbe nell'accentuazione guidata e razionalizzata del processo di concentrazione, oggi fortemente in atto, dei fattori economici nel loro complesso in alcuni pochi punti del territorio, e, sostanzialmente, nell'area centrale torinese. Si tratterebbe cioè di "guidare" la tendenza in atto che vede la soglia demografica, a partire dalla quale si registra prima stabilità e poi incremento, salire nel tempo; tale tendenza vedrebbe cioè il progressivo inurbamento della popolazione e un processo di localizzazione industriale rivolto soprattutto verso insediamenti nell'area centrale al fine di fruire positivamente di tutti i fattori agglomerativi. L'altra politica, che può essere qualificata come del decentramento, o più impropriamente del riequilibrio, consisterebbe nel blocco delle tendenze agglomerative concentrate su pochi punti e per contro nella diffusione nel territorio degli ambiti in cui quelle economie agglomerative interagiscono, e quindi sia nella diffusione degli ambiti in cui si possono insediare i posti di lavoro, sia nella inversione di tendenze là dove i fenomeni agglomerativi sono maggiormente presenti

al fine di provocare un processo di decentramento delle iniziative economiche soprattutto dal polo centrale verso le aree di disattivazione economica e sociale.

Generalmente si tende a far coincidere in termini concettuali la concentrazione con il fenomeno della congestione, fisica e sociale, e, a sua volta, questa con il cattivo funzionamento delle strutture urbane e quindi con lo spreco. Andrebbe tuttavia verificato questo assunto sia alla luce delle esperienze straniere, sia tenendo presente il fatto che la congestione, se di questa si può parlare per l'area torinese, è più dovuta al bassissimo grado di organizzazione dell'area e delle sue infrastrutture civili e sociali, rispetto al processo di accentramento dei fattori economici, che non al fenomeno della concentrazione tout court delle attività in un ambito territoriale relativamente ristretto.

Il momento politico tuttavia ha già operato la propria scelta, optando per la seconda ipotesi, in considerazione dell'entità del patrimonio infrastrutturale e sociale che verrebbe vanificato nelle aree di disattivazione economica nel caso fosse perseguita invece la prima ipotesi. In sostanza la collettività regionale non dispone di risorse in misura tale da potersi permettere la non utilizzazione delle quote di capitale sociale fisso oggi ancora fruibili nelle aree marginali.

Coerentemente con la scelta politica, l'IRES, nell'elaborazione di alcune linee per la formazione del piano dell'area torinese, ha scartato le ipotesi d'intervento a supporto della prima politica del territorio (creazione di un

sistema di comunicazioni rapide fra i settori dell'area, identificazione di punti dell'area come centri-relais di urbanizzazione, creazione di aree plurifruizionali sotto il profilo delle attività e della conformazione sociale), per ravvisare invece un secondo indirizzo: "bloccare sostanzialmente lo sviluppo della conurbazione, puntando invece a rafforzare poli sub-dominanti esterni rispetto alla conurbazione, sebbene ancora interni all'area, con il duplice intento di investire di sviluppo territori più ampi e di facilitare, bloccandone la crescita, la riorganizzazione dell'area conurbata di Torino". Tale indirizzo favorirebbe inoltre a livello regionale l'attuazione di linee di sviluppo del territorio basate sulla realizzazione di centri del Piemonte opportunamente attrezzati e collegati con i grandi poli, in modo da renderli poli secondari capaci, da un lato, di ridurre il grado di sviluppo industriale di Torino, e, dall'altro, di diffondere più perequamente sul territorio del Piemonte vitali strutture urbane.

## 9.2. Un'ipotesi di politica territoriale per l'area torinese

Se questi sono, dunque, gli obiettivi programmatici che si vogliono perseguire nella Regione Piemonte, si tratta ora di individuare quali potrebbero essere gli strumenti adatti per l'attuazione di politiche territoriali coerenti con essi, ai diversi livelli.

Si consideri per ora il caso dell'area centrale. L'Assessorato Regionale all'Urbanistica ha scelto la via, corretta, del Piano territoriale di coordinamento, attraverso due tappe fonda-

mentali: dapprima la salvaguardia e poi la promozione attiva sul territorio. Si tenterà ora, qui di seguito, a titolo sostanzialmente esemplificativo, di portare a maggior grado di precisione le indicazioni contenute in quegli assunti preliminari e programmatici e di prospettare di conseguenza alcune ipotesi schematiche di assetto del territorio metropolitano.

### *La fase dei vincoli*

La prima fase è dunque quella della "salvaguardia". Essa dovrebbe perseguire l'obiettivo del mantenimento di tutte le grandi aree libere all'interno dell'area ecologica e in particolar modo di quelle all'interno dell'area metropolitana. Si tratta cioè di garantire dall'urbanizzazione tutte le aree non ancora compromesse, per costituire un telaio strutturato del verde.

Per il territorio dell'AMT sono state calcolate le estensioni di aree ancora libere e utilizzabili per costituire l'ossatura portante del verde metropolitano e ne sono state indicate schematicamente le principali caratteristiche secondo una prima e approssimata distinzione tipologica (vedi figura 1.8, p. 39: aree per verde metropolitano e aree per verde agricolo).

Le aree per verde agricolo, 42.000 ha., circa il 35% dell'estensione territoriale dell'area, dovrebbero essere adibite a un utilizzo connesso esclusivamente con la produzione agricola in funzione dei rapporti con le aree agricole contigue, in funzione delle esigenze di approvvigionamento alimentare della conurbazione e in armonia con un più generale piano di sviluppo agricolo dell'area ecologica torinese.

Le aree per verde metropolitano, 54.000 ha., circa il 44% dell'area metropolitana, dovrebbero costituire il vero e proprio telaio del verde di fruizione metropolitana (circa 300 mq. per abitante insediato). Per queste aree il problema maggiore è dato dagli strumenti e dalle risorse necessariamente attivabili perché il verde non solo diventi progressivamente fruibile, ma venga innanzitutto salvaguardato dal degrado fisico e il patrimonio naturale venga preservato dalla progressiva obsolescenza. In questo senso sono probabilmente ipotizzabili forme di collaborazione e di intese fra Ente Regione e privati proprietari per il mantenimento e la progressiva attrezzatura delle aree stesse a parco metropolitano, per esempio sulla base di modelli già abbondantemente sperimentati in altre nazioni europee e che intendono il parco non già come sommatoria di vincoli imposti per la difesa passiva del territorio, e non già come onere per la collettività, ma come uno degli strumenti per una più ampia tutela ecologica e sociale dell'ambiente. Forme di intese fra proprietari ed ente pubblico andrebbero allora studiate e proposte alla luce degli obiettivi temporali che si vogliono perseguire e del grado di trasformazione in aree verdi attrezzate che si vuole ottenere.

L'attuabilità di tali vincoli territoriali per uso verde e agricolo del suolo nel quadro di un discorso concreto potrebbe essere contemplata all'interno del Piano territoriale di coordinamento i cui contenuti materiali in proposito sono chiaramente indicati al secondo comma dell'art. 5 della legge urba-

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

nistica; fra le "direttrici" da stabilire e seguire nel territorio considerato sono comprese le aree da assoggettare a "vincoli particolari" e a limitazioni di legge.

Più complessa si presenta la regolamentazione urbanistica delle altre aree, quelle "compromesse", che nel corso dell'analisi sullo stato di fatto sono state indicate come ("occupate", "interstiziali di compromissione" e di "rispetto comunale"). Sempre in sede di analisi si era constatato come il complesso di tali aree presentasse notevolissime ulteriori capacità insediative, certamente assai superiori alle stime previsionali di incremento demografico e occupazionale indicate dall'IRES per l'intera area ecologica. È chiaro dunque che per un effettivo controllo sulle dinamiche espansive dell'area torinese non è sufficiente la salvaguardia delle grandi aree verdi attraverso i vincoli cui prima si è accennato. È necessario invece un controllo puntuale all'interno delle aree costituenti tutto il cosiddetto "tessuto della compromissione". Tale controllo specifico non potrà essere esercitato in senso attivo mediante lo strumento del Piano territoriale: questo infatti potrà stabilire direttive di espansione da seguire nelle varie parti del territorio in relazione ai tetti massimi di sviluppo previsti in sede di programmazione economica, mentre la regolamentazione micro-urbanistica potrà avvenire solo attraverso la formulazione di Piani regolatori intercomunali, con funzione principale di ristrutturazione dei tessuti urbani esistenti. A essi dovrebbe essere attribuito il compito precipuo di limitazione

delle capacità insediative nelle zone "occupate" in funzione delle possibilità di reperire aree per spazi e attrezzature pubbliche e collettive in misura adeguata almeno al rispetto degli standard minimi previsti dalla legge urbanistica, e nelle aree interstiziali in funzione delle operazioni di recupero, risanamento e riutilizzo dei tessuti urbani obsoleti contenuti nelle aree "occupate" (centri storici se di particolare interesse artistico e ambientale, insediamenti già rurali e ora adibiti a uso residenziale urbano ecc.).

Comunque le capacità insediative residenziali teoriche globali dei piani, verificate su tutto il territorio intercomunale oggetto del Piano regolatore, andranno commisurate al fabbisogno abitativo, arretrato e addizionale, relativo a un periodo massimo definito e stabilito dal Piano territoriale comprensoriale.

Per quanto riguarda le zone industriali esistenti, i Piani intercomunali, fermo restando il principio generale della esclusione di ulteriori aumenti di posti di lavoro, potranno al limite prevedere il completamento e la ristrutturazione delle zone industriali e artigianali esistenti commisurate all'esigenza di trasferire insediamenti non compatibili con il tessuto urbano, all'opportunità di ridurre i fenomeni del pendolarismo e alla necessità di creare ambiente e luoghi di lavoro più adeguati.

Le aree costituenti "fasce verdi di rispetto" dei centri urbani potranno essere utilizzate per il soddisfacimento dei fabbisogni locali in ordine ad attrezzature per il verde, il gioco, il tempo libero, lo sport ecc.

I Piani intercomunali saranno attuati

attraverso programmi pluriennali a medio e breve termine, di durata massima definita e continuamente aggiornabili, e mediante piani esecutivi particolareggiati.

I programmi pluriennali, in coerenza con la programmazione generale e le previsioni di bilancio dei comuni, dovranno individuare le parti del territorio (di espansione o di ristrutturazione) per le quali, in relazione ai fabbisogni previsti e per l'arco temporale considerato, si intenderà avviare l'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale mediante piani particolareggiati (piani di zona, piani di lottizzazione, piani per insediamenti produttivi, piani particolareggiati di iniziativa comunale o intercomunale).

Il disegno di assetto del territorio fin qui delineato, con l'intendimento di salvaguardare il territorio da ulteriori accelerati processi di agglomerazione intorno e nell'area centrale, ha tuttavia carattere riduttivo e passivo nei confronti dello sviluppo, cioè è sostanzialmente ancora di tipo vincolistico; tale disegno perché possa essere realizzato richiede che siano per contro predisposte azioni programmatiche e strumenti di promozione attiva sul territorio da parte dell'ente pubblico orientati secondo l'obiettivo del decentramento-riequilibrio. Le azioni programmatiche propositive saranno concepite come linee guida di indirizzo generale per la definizione qualitativa e quantitativa degli insediamenti e per le differenti politiche di settore (casa, industria, agricoltura, servizi, trasporti); gli strumenti saranno finalizzati alla predisposizione delle condi-

zioni operative più idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissati. In altre parole, le indicazioni di organizzazione del territorio metropolitano fin qui esposte, sostanzialmente di tipo "passivo", finalizzate al non superamento dei livelli agglomerativi raggiunti nell'area centrale e forse alla loro attenuazione, per poter divenire "attuabili" hanno bisogno di essere accompagnate da indicazioni, questa volta di tipo "attivo", finalizzate alla promozione di operazioni concrete sulle parti del territorio dove si vogliono per contro promuovere più o meno autonome potenzialità di sviluppo.

#### *I contenuti attivi*

Si tratta cioè di definire quali potrebbero essere le indicazioni e i contenuti "attivi" del disegno territoriale per quanto riguarda la creazione all'interno e al contorno dell'area ecologica di poli secondari, in grado di assorbire una quota parte dei livelli di sviluppo industriale e residenziale dell'area centrale torinese o, per dirla con la Sezione Urbanistica Regionale, la "individuazione di poli piazzati in posizioni strategiche nell'area ecologica che possono assumere un ruolo di autonomia più marcata rispetto alla grande città, con una più equa distribuzione di funzioni sul territorio". Anche questi sono compiti assegnabili al Piano territoriale di coordinamento; il citato art. 5 della legge urbanistica indica nelle "zone da riservare a speciali destinazioni, senza alcuna limitazione" e nei "nuovi insediamenti edilizi, residenziali, commerciali, industriali" l'oggetto principale delle "direttive" del Piano stesso.

#### *La fase del riequilibrio territoriale territoriale all'interno dell'area ecologica*

Si accennerà prima a possibili linee per una politica dei "poli sub-dominanti" dell'area ecologica e poi si tenteranno alcune specificazioni per quanto riguarda le politiche di settore.

Il disegno generale che si sta abbozzando, dovrebbe far emergere all'interno e all'esterno dell'area un insieme di centri plurifunzionali "senza processi segregativi" legati da forti relazioni fra loro, contraddistinti diversamente a seconda delle funzioni che dovranno assolvere nel più generale bilancio territoriale. A questo proposito, così si esprime la Sezione Urbanistica Regionale: "Si tratta di progettare le nuove armature di nuclei esistenti in modo da renderli i perni della nuova organizzazione alla quale ricondurre la gravitazione di ambiti territoriali parziali e ciò anche sotto la pregiudiziale dell'influenza di Torino; è necessario che essi siano collocati al di fuori dell'anello verde e cioè oltre la prima corona per permettere alla struttura del verde un'azione di decongestionamento e di delimitazione organica dei relativi domini territoriali" (Regione Piemonte 1974).

Tale atteggiamento è accettabile e condivisibile purché poi all'interno del disegno generale vengano chiariti i contenuti di tale opera di riutilizzazione di centri esistenti, le modalità operative per un'azione di potenziamento dei poli stessi in funzione del riequilibrio metropolitano, gli strumenti istituzionali, amministrativi, operativi che si intende utilizzare per il raggiungimento di quelle linee di

organizzazione territoriale. Si tratta poi di definire il quadro globale all'interno del quale le politiche di settore troveranno una sintesi e una congruenza operativa proprio ai livelli spaziali dove è necessaria un'azione equilibratrice e di riorganizzazione delle funzioni urbane in sistemi integrati e più efficienti.

Si tratta allora di arrivare a una serie di indicazioni programmatiche e di interventi operativi, quantificati dal punto di vista spaziale ed economico, nel quadro della strategia di sviluppo economico e territoriale dell'area ecologica e delle sub-aree individuate.

Tale strategia, mediante il confluire delle differenti politiche di settore, dovrebbe giungere, in un arco di tempo medio-breve all'articolazione del territorio in sistemi insediativi connotati in maniera differenziata, con una relativa prevalenza in alcuni di determinate attività e alla creazione di sub-sistemi territoriali relativamente autonomi dal capoluogo gravitanti su alcuni centri dotati di particolari requisiti in ordine alla loro dimensione urbana e demografica, al loro grado di centralità, alla loro potenzialità gravitazionale, alla loro distanza e ai tempi di collegamento e alle infrastrutture pubbliche di trasporto con il capoluogo, ai bacini di mano d'opera nei quali sono inseriti e alle aree di pendolarità su di essi indotte.

È necessario dunque orientare l'azione di piano verso le condizioni che permettano l'ottenimento dell'obiettivo a lungo termine, e cioè la razionalizzazione della conurbazione centrale attraverso la creazione di condizioni favorevoli a un maggiore equilibrio fra

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

la città e la sua area di influenza e fra l'area metropolitana e il contesto territoriale regionale, nella distribuzione delle infrastrutture, dei sistemi funzionali portanti e degli investimenti. Tali condizioni possono essere schematicamente riassunte:

- nella riduzione del tasso di crescita dei posti di lavoro dell'area metropolitana, sia per consentire di mettervi ordine, sia per fornire un incremento della velocità di crescita della popolazione industriale e dei posti di lavoro in genere in altri centri della Regione;
- nel superamento della struttura radiocentrica monopolare derivata dallo sviluppo a macchia d'olio, "struttura che solo il prevalere dell'asse nord-sud (già ipotizzato nel Piano del 1948) ha soltanto modificato per processi di induzione spontanea";
- nella diffusione di uguali condizioni di vita su tutto il territorio;
- nella riqualificazione delle condizioni di vita negli attuali luoghi di insediamento sia residenziali, sia produttivi.

L'interrogativo che si pone è se sia possibile, razionale e realizzabile un'ipotesi di riassetto territoriale che, sulla base degli obiettivi, delle condizioni e dei problemi posti, individui a tal fine possibili "poli" di aggregazione delle funzioni, non necessariamente debitori nei confronti della conurbazione centrale, anzi contraddistinti da un maggior grado di autonomia o per posizione geografica, o per la qualità degli insediamenti produttivi, o per il relativo equilibrio fra addetti e attivi.

Lo scopo delle presenti riflessioni non è tanto quello di arrivare alla proposta

di una determinata configurazione spaziale, frutto di scelte operative strategiche a lungo termine, quanto piuttosto quello di verificare se ipotesi di assetto del territorio, coerenti con alcuni assunti politici generali ormai acquisiti e con esigenze operative di breve periodo, siano possibili in termini accettabili nel complessivo quadro dei tempi e delle risorse. Si è ritenuto pertanto opportuno procedere a una verifica conoscitiva approfondita e analitica dei possibili centri di aggregazione delle funzioni; inoltre, proprio perché le alternative che si possono proporre all'attuale dinamica di sviluppo "spontaneo" sono da ricercarsi comunque in un allargamento dell'ambito di studio, l'analisi è stata estesa anche ad alcuni comuni esterni all'area ecologica.

La scelta dei comuni oggetto di indagine non si rifà comunque a un predefinito disegno di assetto del territorio, ma vuole fornire all'interno di una serie di situazioni territoriali in cui siano presenti almeno alcune connotazioni specifiche, una rosa di alternative per cui poter rendere poi operabili le iniziative in caso di intervento specifico. Le connotazioni specifiche che si sono giudicate significative ai fini di una scelta motivata dei comuni da sottoporre a indagine sono le seguenti:

a) che la distanza da Torino e dai comuni della conurbazione sia tale da impedire anche in futuro la continuità urbana e l'espansione a macchia d'olio. Di qui la necessità (peraltro affermata anche dalla Regione) di una conveniente fascia di verde tra i poli e la conurbazione (prima cintura);

b) che siano già aree di pendolarità su Torino;

c) che siano ubicati lungo linee dei trasporti pubblici o di importanti fasce infrastrutturali;

d) che siano centri urbani di una certa consistenza, che quindi già attualmente garantiscano una certa soglia di servizio;

e) che siano possibili punti di riferimento per aree più ampie, sia a carattere locale (ad esempio comunità montane o aree agricole), sia a carattere regionale.

Le situazioni territoriali così selezionate<sup>1</sup> sono state oggetto di analisi diverse formalizzate secondo schemi uniformi e sintetizzati nella tabella 9.1. Il quadro che emerge rispecchia situazioni territoriali diverse e articolate, all'interno delle quali non è possibile, né parrebbe corretto, indicare un ordine o possibili ordini di preferenza per l'innescare di interventi operativi, né, tanto meno, un quadro così articolato permette di definire un qualche ruolo specifico né particolari "vocazioni" territoriali di un comune o di gruppi di comuni piuttosto che altri.

La differente natura dei temi indagati e la mancata finalizzazione dello studio su alcuni specifici fra essi non hanno reso possibile la messa a punto di un criterio di omogeneizzazione delle informazioni secondo un'unità di misura comune. Tuttavia, una volta assunti questi dati nei loro giusti limiti, e cioè come elementi di una descrizione articolata (si veda tabella 9.1.) dei fondamentali aspetti infrastrutturali, amministrativi e occupazionali delle situazioni locali, si tratta

di superare quei limiti (le carenze riscontrate sono di natura tale da frapporre resistenze tecniche normalmente superabili nella traduzione operativa di un piano territoriale) per passare dalla constatazione della natura e dell'entità dei problemi aperti in alcuni punti circoscritti del territorio alla definizione di alcune condizioni prioritarie da assumere come criteri-guida di possibili modi e luoghi di intervento per il recupero delle situazioni locali in quel disegno di riassetto metropolitano e regionale del territorio.

### 9.3. Le funzioni assegnabili alle diverse aree e loro requisiti

Se non è dato, in base alle analisi svolte, definire una "vocazione" territoriale per ciascuna delle aree esaminate si può tuttavia indicare quali siano le funzioni territoriali che zone di riequilibrio metropolitano e regionale dovrebbero svolgere:

1) aree con prevalente funzione di razionalizzazione interna all'area metropolitana, costituite da poli dotati di un relativo grado di autonomia rispetto al nucleo centrale, e in grado di rappresentare nel contesto territoriale punti sui quali intervenire:

a) per il riequilibrio e il risanamento delle carenze di abitazioni economiche e servizi pubblici riscontrabili diffusamente su tutta l'area;

b) per una riorganizzazione interna delle aree oggi destinate a insediamenti produttivi;

c) per il decentramento di quelle attività industriali di piccole dimensioni per cui il fattore agglomerativo non

è indifferente ma importante e che nel recente passato si sono rilocalizzate nei comuni della prima cintura.

2) aree con funzione di cerniera nei confronti degli ambiti territoriali più allargati indicati per processi di decentramento industriale a livello regionale (come Cuneo-Mondovì, Alessandria, Casale-Vercelli): tali aree potrebbero essere sede di prime iniziative di decentramento dal capoluogo e dalla sua immediata cintura metropolitana di attività industriali di medie dimensioni.

La condizione prioritaria che potrebbe indirizzare verso scelte in ordine alle aree del primo e del secondo tipo, fermo restando il criterio che, data la scarsità delle risorse attivabili e gestibili direttamente dall'operatore pubblico, il loro impiego dovrà essere concentrato in pochi punti del territorio attraverso la predisposizione di progetti integrati e complementari, è data dall'esistenza o meno nelle stesse di una infrastruttura di trasporto su ferro; essa riassume infatti in sé almeno tre caratteristiche positive: il fatto di essere un mezzo di trasporto pubblico, di permettere elevate economie di esercizio e soprattutto di rappresentare, dal punto di vista dell'organizzazione urbanistica del territorio, un asse infrastrutturale in grado di consentire e supportare lungo la propria direttrice uno sviluppo programmato e controllato degli aggregati urbani per punti specifici e non a macchia d'olio.

Possibili aree del primo tipo dovranno inoltre soddisfare alla condizione di essere situate all'esterno della naturale barriera verde ancora oggi esistente

intorno al centro metropolitano e di essere fonte di pendolarità di lavoro verso i grandi comprensori industriali interni all'area metropolitana.

Le aree del secondo tipo dovranno riassumere in sé almeno due condizioni: essere contraddistinte da una dipendenza geografica "relativamente debole" rispetto alla conurbazione centrale ad essere situate in ambiti territoriali potenzialmente rivolti verso altre aree di riferimento geografico più esterne e già sedi di iniziative di riequilibrio a livello regionale.

Chiarito il contenuto delle "condizioni prioritarie" si tratta ora di far emergere un certo numero di aree che presentino le condizioni che maggiormente si approssimano a quelle individuate come ottimali.

È indispensabile, a questo proposito, premettere che non esiste una soluzione univoca, ma che pur all'interno del quadro dei criteri di riorganizzazione territoriale sopra enunciati sono sicuramente possibili e consequenziali ipotesi di intervento diverse e articolate. Non si vuole cioè proporre qui di seguito la soluzione territoriale ottimale per un più razionale disegno di assetto del territorio metropolitano, bensì indicare una fra le molteplici linee di attacco dei nodi irrisolti di pianificazione che potrebbero essere attuate; queste dovrebbero comunque essere collocate all'interno di un quadro organico che veda il coordinamento di interventi in diversi settori complementari, sotto la guida e il controllo di un operatore pubblico che si ponga nei confronti degli operatori economici come promotore "esemplare" e non solo come control-

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

lore dei vincoli. Il problema è invece quello di operare affinché il raccordo operativo fra l'esigenza di un assetto pianificatorio più adeguato al processo di accentramento dei fattori economici in un'area ristretta e i modi di attuazione di quell'assetto si possa tradurre sulle aree individuate in sistemi di intervento coerenti, nei tempi e nei modi di attuazione, orientati verso l'utilizzo ottimale del territorio, del

patrimonio infrastrutturale e sociale esistente e improntati al potenziamento dell'opportunità e delle economie che derivano dalla contemporaneità o dalla temporalizzazione programmata degli interventi stessi.

Infatti è chiaro come la sommatoria degli interventi di per sé non produca né razionalizzazione né attuazione di un disegno pianificatorio; a questo fine occorre invece che le diverse

politiche di intervento siano comunque fondate su indicazioni e scelte di ordine superiore, riferibili nel caso in oggetto alle componenti regionali e sovraregionali perché sia consentita nel futuro la salvaguardia di un'azione programmatoria e dunque anche pianificatoria dell'intero territorio regionale.

Nella tabella 9.1 sono stati riassunti e messi in evidenza i principali elementi

Tabella 9.1. Quadro riepilogativo di localizzazione offerte dai poli sub-dominanti

Poli sub-dominanti	Condizioni territoriali						Trasporto pubblico				
	Distanza da Torino (km)	Accessibilità con mezzo pubblico (minuti primi)		Soglia naturale di verde	Dipendenza geografica dalla conurbazione	Altre aree di riferimento geografico	Su ferro		Su strada		
		Su ferro	Su strada				Tipo di collegamento	N. corse giorno	Livello di servizio	Tipo di collegamento	N. auto linee
Ciriè	21	33	40	Conservabile	Assoluta		Metropolitano	13	Insuffic. satura	Metropolitano	8
Lanzo	33	58	51	Conservabile	Forte univoca		Metropolitano	13	Insuffic. satura	Metropolitano	14
Courgnè	40	70	154		Forte	Ivrea	Metropolitano	6	Insuffic. satura	Metropolitano	8
Rivarolo	31	46	131		Forte	Ivrea	Metropolitano	12	Insuffic. satura	Metropolitano	12
Chivasso	23	37	47	Compr. in atto	Forte		Internazionale	115	Satura	Metropolitano	17
Crescentino	41	80	83			Casale Vercelli	Regionale	10	Insuffic. non utilizz.	Regionale	6
Chieri	17	30	38	Conservabile	Forte		Metropolit. internaz.	16	Modesto non utilizz.	Metropolitano	16
Asti	53	58	87			Asti	Internaz.	102	Satura	Regionale	25
Carmagnola	27	35	45		Forte	} Saluzzo Savigliano Bra	Regionale	31	Modesta utilizzata	Regionale	15
Saluzzo	55	90	91				Metropolitano	27	Insuffic. non utilizz.	Metropolitano	11
Savigliano	51	58	85				Regionale	31	Modesta utilizzata	Regionale	6
Bra	47	57	78				Regionale	15	Insuffic. non utilizz.	Metropolitano	15
None	20	30	42	Conservabile	Assoluta		Metropolitano	13	Insuffic. satura	Metropolitano	6
Volvera	20		45	Conservabile	Assoluta					Metropolitano	4
Airasca	23	34	47	Conservabile	Assoluta		Metropolitano	25	Insuffic. satura	Metropolitano	5
Pinerolo	38	47	62		Forte		Metropolitano	23	Insuffic. satura	Metropolitano	14
Susa	54	75	90		Univoca		Internaz.	15	Insuffic. satura	Metropolitano	15

(1) Indice di affollamento = rapporto tra numero di occupanti e numero di stanze

(2) Indice di obsolescenza = rapporto percentuale tra abitazioni costruite prima del 1946 e il totale delle abitazioni

di riferimento in ordine alle condizioni territoriali dei singoli comuni, alle loro dotazioni di servizi sociali e infrastrutture di trasporto e alle loro realtà socio-economiche.

Nella figura 9.1. (p. 177) è rappresentata schematicamente una possibile ipotesi di organizzazione macro-territoriale dell'area torinese. Tale ipotesi, che si potrebbe definire come una "proposta di decentramento attraverso la concentrazione articolata", si basa sulla localizzazione e rilocalizzazione di quote di posti di lavoro industriali in

poche aree servite dal trasporto su ferro e situate a distanze diverse dal nucleo centrale in funzione del tipo di decentramento da attuare.

L'ipotesi prospettata, in cui i movimenti pendolari dovrebbero risultare contenuti e serviti principalmente dal trasporto ferroviario, propone il rafforzamento di alcune strutture urbane di media dimensione (in termini di infrastrutture, di servizi pubblici e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), insieme alla creazione di strutture articolate in complessi orga-

nici di residenze, servizi e insediamenti produttivi. L'ipotesi così formulata si propone di contenere la tendenza alla enfaticizzazione della dimensione industriale in alcune aree limitate e pressoché centrali (quali i tre comprensori industriali di Venaria, Chivasso e Moncalieri) e, nello stesso tempo, tende a evitare che vengano vanificate alcune occasioni di decentramento connesse al valore rilevante del mezzo ferroviario come fattore di localizzazione industriale (l'incentivo del trasporto su ferro a discapito di quello su

Popolazione residente 1974	Condizioni socio-economiche						Servizi sociali					
	Incremento demografico 1951-71 (%)	Tasso di attività industriale	Addetti ind. % Attivi ind.	Flussi pendolari lavoro studio N. spostamenti quotidiani		Percentuale occupati nei settori manifatturieri prevalenti		Abitazioni		Fabbisogno aule scolastiche per: Asili nido, materna, elementare, media inf.	Fabbisogno infrastrutture sanitarie	
				Verso Torino	Verso AMT	1° settore	2° settore	Indice di affollamento (1)	Indice di obsolescenza (2)		Fabbisogno letto ospedalieri	N. presidi extra ospedalieri
16.900	43,9	27,7	80,0	1.160	1.200	Gomma 32	Tessili 25	0,90	38,6	72	} 250	12
5.600	14,0	21,3	64,4	420	210	Tessili 28	Meccan. 28	0,74	44,6	11		
9.600	13,7	25,9	100,5	220	45	Meccan. 60	Tessili 18	0,77	48,1	27	} 320	15
11.100	29,4	28,0	127,5	500	155	Autom. 36	Tessili 35	0,80	37,9	30		
26.200	57,1	24,5	85,2	2.950	1.400	Autom. 66	Meccan. 8	0,95	28,8	90	} 1.060	18
62.00	5,0	20,0	98,1	200	45	Meccan. 27	Calzat. 18	0,70	66,0	8		
31.100	55,0	27,5	67,5	2.770	980	Tessili 60	Carta 14	0,92	23,5	108	} 420	15
79.691	24,7	19,0	93,8	2.420	75	Meccan. 34	Alimentari 10	0,77	38,8	250		
22.300	45,8	23,2	111,3	1.440	900	Meccan. 77	Alimentari 6	0,94	27,0	103	} 400	10
17.600	9,3	14,6	71,5	480	130	Mobili 24	Meccan. 24	0,83	47,9	37		
19.200	7,7	17,2	70,0	510	270	Abbigl. 24	Meccan. 21	0,85	35,2	45	} 270	4
24.700	22,8	20,9	81,3	1.040	330	Abbigl. 28	Meccan. 27	0,79	33,0	110		
5.500	72,8	27,9	237,8	635	375	Meccan. 97	Tabacc. 2	0,83	21,0	75	} 340	17
3.800	71,3	27,2	57,3	300	425	Meccan. 37	Auto 31	0,93	27,6	16		
1.900	47,0	22,6	615,9	150	155	Meccan. 99	Miner. 1	0,93	39,9	11	} 340	17
37.600	28,2	23,4	57,0	1.500	2.920	Meccan. 82	Miner. 11	0,88	38,6	134		
7.300	20,2	20,3	89,4	295	95	Meccan. 49	Tessili 35	0,82	49,1	36		

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

gomma permette infatti di creare, nell'ambito territoriale individuato, e solo in esso, tutte quelle attrezzature necessarie a servizio dell'unità produttiva quali scali merci, stazioni ecc., che puntualizzano sul territorio i flussi di persone e merci e non sono, inoltre, causa del progressivo riempimento disorganico delle fasce territoriali intermedie). Tale ipotesi tiene inoltre presenti gli interventi previsti di ristrutturazione sulla rete ferroviaria (quali il raddoppio della linea ferroviaria Torino-Trofarello che aumenterebbe il livello di accessibilità di Chieri, il potenziamento della Torino-Airasca per la direttrice di Pinerolo, la ristrutturazione della linea Torino-Ceres per la direttrice Ciriè-Lanzo).

### 9.4. Le localizzazioni produttive

Nel capitolo primo (paragrafo 6) sono presentate alcune stime sui nuovi posti di lavoro che presumibilmente si verranno a creare nell'area ecologica torinese entro il 1986; la maggior quota di essi potrebbe essere localizzata in un ambito di riequilibrio intermedio fra l'AMT e il livello regionale; tale ambito può essere costituito sia dalla fascia territoriale dispiegantesi sulla direttrice Saluzzo-Savigliano-Bra lungo la linea ferroviaria esistente, sia dall'area di Asti.<sup>2</sup> Per "moduli di sviluppo integrato" si intendono non tanto semplici conurbazioni fisiche aggiuntive e sovrapposte alle esistenti, quanto una serie di strutture urbane articolate in un susseguirsi organico di residenze, insediamenti produttivi e servizi supportati dall'infrastruttura di trasporto. Tale fascia di riequilibrio è

attestata a una distanza media di circa 50 km. dal capoluogo: anche se negli anni più recenti i fattori di localizzazione hanno subito profondi mutamenti in virtù della diminuita incidenza dei costi di trasporto e della relativa indipendenza fisica dai mercati di approvvigionamento e commercializzazione, tale ambito di localizzazione è indicato per imprese di media dimensione appartenenti a settori produttivi per i quali l'insediamento in prossimità dell'area centrale è di fondamentale importanza.

Va rilevato che lo svilupparsi dei fenomeni legati alla congestione dell'area metropolitana è dovuto sia al forte sviluppo di poche grandi imprese, per le quali le decisioni di espansione trascendono il fattore localizzativo spaziale (e per le quali comunque qualsiasi intervento di decentramento dovrebbe avvenire interamente a vantaggio delle localizzazioni meridionali e in una minima parte a vantaggio di aree regionali sfavorite), sia alla crescita di molteplici attività economiche di dimensioni ridotte. La rilocalizzazione di queste imprese a meno che non si voglia comprometterne l'efficienza, è sovente di difficile realizzazione o possibile solo entro raggi più limitati rispetto ai tipi di insediamento produttivo cui si è accennato poco sopra. È per questo che si prospetta l'eventualità di rendere oggetto di ristrutturazione i grandi comprensori industriali interni alla conurbazione, nell'ottica di una riqualificazione fisica degli attuali luoghi di lavoro e di una ricollocazione in essi di imprese di piccola dimensione oggi situate in condizioni disagiate non solo per la loro efficien-

za produttiva, ma soprattutto per i problemi urbanistici che solleva il loro inserimento nel tessuto urbano circostante.<sup>3</sup>

### 9.5. Gli insediamenti residenziali

Strettamente connesso al quadro localizzativo delle attività produttive e alla loro riorganizzazione in funzione di un più razionale utilizzo delle risorse infrastrutturali esistenti è il problema sollevato dai fabbisogni interni dell'area metropolitana in quanto a residenze economiche e servizi. Si è visto nel capitolo terzo quale sia l'entità del fabbisogno regresso nel settore abitativo e in quello dei servizi scolastici e sanitari nel complesso dell'area metropolitana e in termini disaggregati a livello dei singoli comuni e dei quartieri di Torino.

Accettato il principio che gli incrementi demografici e di posti di lavoro dovranno essere per la massima parte decentrati verso le fasce periferiche dell'area ecologica, mentre dovrà essere garantito all'interno dell'area metropolitana il soddisfacimento dei bisogni regressi, si tratta allora di prospettare alcune ipotesi che indichino le possibili localizzazioni prioritarie di quelle residenze e di quei servizi, e cioè le aree che potrebbero assumere un ruolo di "riqualificazione urbana interna all'area" insieme al centro storico di Torino, fatto oggetto di interventi di ristrutturazione. Come si è già avuto occasione di sottolineare in precedenza emerge la necessità di una concentrazione puntuale programmata degli interventi, anche perché una dispersione sul territorio di iniziative

nel settore delle residenze e dei servizi porterebbe a un'accentuazione dello sviluppo disorganico in atto nella conurbazione basata sulla speculazione fondiaria intesa come variabile indipendente, senza peraltro fornire adeguate risposte nei punti del territorio dove la domanda è maggiormente presente (nel centro storico di Torino e nelle fasce urbane interessate dalle grandi concentrazioni di insediamenti produttivi).

Con il termine di "nuovi centri residenziali integrati", nello schema riportato sulla figura 9.1., si è inteso indicare le possibili sedi di intervento nel settore abitativo a supporto degli interventi programmabili all'interno di quelle aree fortemente industrializzate costituenti i "comprensori industriali".

Caratterizzata in tal senso potrebbe dunque essere, nella più complessa economia territoriale di tutta l'area centrale, la funzione di aree situate all'esterno della fascia verde di salvaguardia metropolitana e servite dal mezzo ferroviario come quelle dell'intorno di Ciriè e di Rivarolo a nord, come il Chierese a sud-est e come il Pinerolese inferiore a ovest (in quest'ultima area si pongono problemi più complessi, anche in relazione alla fortissima dipendenza di quest'area rispetto al capoluogo: circa 4.500 movimenti pendolari su Torino e sugli altri comuni limitrofi per motivi di studio e lavoro). Sempre nella figura 9.1. è l'indicazione di "centri urbani da riqualificare": si tratta di comuni, quali Rivarolo, Cuornè, Chivasso, Crescentino, Carmagnola, che, per la loro consistenza urbana, per la loro posi-

zione geografica caratterizzata da una non univoca dipendenza nei confronti delle aree centrali, per la loro situazione occupazionale (favorevole rapporto addetti-attivi industriali, qualità del tessuto produttivo), per la loro dotazione infrastrutturale e di servizi, possono costituire nell'economia dell'area un sistema di poli di riagggregazione di funzioni territoriali relativamente autonome rispetto alla conurbazione centrale. Interventi di recupero urbano e di riorganizzazione delle attività economiche esistenti, pur non portando a sostanziali modificazioni dell'attuale assetto produttivo, consentirebbero a questi centri di svolgere effettivamente quel ruolo di cerniera con l'area centrale e di collegamento filtro con gli ambiti più periferici dell'area ecologica stessa.

#### 9.6. La riorganizzazione delle infrastrutture ferroviarie

Tentiamo ora una verifica delle linee di organizzazione territoriale fin qui esposte, sulla base dell'attuale assetto delle infrastrutture di trasporto e alla luce delle proposte di intervento formulate sia dalla Regione Piemonte, sia dal Piano Poliennale delle FS.

Le osservazioni esposte nelle pagine precedenti, volutamente contenute nei limiti di una indeterminatezza che conferisce loro più il sapore di un approccio metodologico che non il significato di "proposte per il piano", non forniscono valutazioni quantitative sulle entità di popolazione che necessariamente verrebbero interessate dagli insediamenti residenziali situati lungo le direttrici.

Anche se non è possibile stabilire a priori in che misura la domanda di trasporto potrà essere soddisfatta dalle infrastrutture esistenti e proposte, si è in grado però di formulare alcune ipotesi di carattere qualitativo sull'impatto che questi insediamenti avranno, in termini di nuova domanda di trasporto generata, sulla rete ferroviaria. Si consenta inoltre un'osservazione preliminare: le quattro direttrici interessate (di Ceres, di Rivarolo, di Pinerolo, di Chieri) sono servite da linee ferroviarie di esclusivo interesse regionale, che non si sovrappongono a quelle nazionali (fatta eccezione per il tratto Trofarello-Torino). Ciò vuol dire che il potenziamento delle linee, in particolare delle due linee del Nord, dipende dalla sua fattibilità tecnico-economica e dalla conseguente valutazione di opportunità da parte degli organi locali e non è vincolato alle realizzazioni dei programmi FS, che sembrano procedere con estrema lentezza e che comunque tendono a dare importanza prioritaria agli interventi a favore dei servizi a grande distanza. In altri termini su queste quattro direttrici è possibile impostare una politica di interventi coordinati sul territorio e sui trasporti, governata esclusivamente dagli enti locali.

#### *La direttrice di Rivarolo*

Tale direttrice è oggi servita dalla linea ferroviaria del Canavese, che, come noto, congiunge Rivarolo e Settimo T., dove i treni vengono immessi sulla linea Torino-Chivasso delle FS. Le FS concedono attualmente alla ferrovia Canavesana il passaggio di 13 coppie di corse giornaliere, di cui soltanto

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

due nell'ora di punta fra le 7 e le 8 del mattino. Anche se il programma poliennale delle FS comprende il quadruplicamento della linea Torino-Chivasso, non è prevedibile che le FS concedano un aumento del numero di corse giornaliere sul tratto Settimo Torinese, se non in misura molto limitata. Al massimo, nell'ora di punta, si potrà arrivare a 3 corse in direzione Torino. La potenzialità di trasporto sarebbe allora, fra le 7 e le 8 del mattino in direzione Torino, inferiore ai 3.000 posti, insufficiente quindi a soddisfare l'attuale domanda, che infatti si rivolge già oggi in prevalenza ai mezzi di trasporto alternativi, l'autolinea e l'automobile. Se pertanto dovesse essere conservato l'innesto a Settimo sulla linea FS, la ferrovia del Canavese non sarebbe assolutamente in grado di smaltire una domanda aggiuntiva generata da nuovi insediamenti residenziali.

Il piano di ristrutturazione delle ferrovie del Canavese prevede la costruzione di una bretella a doppio binario che da Volpiano, attraverso Leini, raggiunga la linea di Ciriè a Borgaro; inoltre prevede l'elettificazione della linea, l'adozione del blocco automatico e degli impianti ACEI e la sistemazione degli impianti di stazione, in particolare in quelle fra Rivarolo e Volpiano per le quali è previsto l'allungamento dei binari, in modo da consentire l'incrocio dei convogli, dato che la linea in questo tratto è a semplice binario.

Con questa serie di interventi e con l'adozione di nuovo materiale rotabile, ovviamente dello stesso tipo di quello della ferrovia di Ciriè, il Canavese

verrebbe servito con un'offerta di trasporto di circa 6.000 posti/h per senso di marcia. Tale potenzialità è non soltanto adeguata, come si è visto nel paragrafo precedente, a soddisfare gli attuali bisogni di mobilità valutabili, considerando al solito una diversione di traffico a favore del mezzo pubblico pari al 30-50% dell'utenza del mezzo privato, in 2-3.000 passeggeri/h ma anche a smaltire una nuova domanda di trasporto, generata dai nuovi insediamenti dell'ordine di 3.000 passeggeri/h per senso di marcia.

### *La direttrice di Ciriè*

Tale direttrice è oggi servita dalla linea ferroviaria Torino-Ceres di cui è previsto il completo ammodernamento e il potenziamento tra Torino e Ciriè. Gli interventi previsti consistono nel raddoppio del binario da Borgaro a Torino (da Ciriè a Borgaro la linea è già a doppio binario), nell'abbassamento del piano del ferro da Venaria a Torino (per permettere la penetrazione in città senza intersezioni con il traffico automobilistico), nella sostituzione della linea di alimentazione elettrica, nell'adozione del blocco automatico banalizzato codificato e dell'impianto ACEI per il comando centralizzato dei deviatori, e infine nella completa ristrutturazione dei tre terminali urbani della linea. Con questa serie di interventi, e con l'adozione di nuovo materiale rotabile, la linea verrebbe a disporre di una potenzialità di trasporto di circa 6.000 posti/h per senso di marcia ottenibili con una frequenza di un convoglio ogni 5 minuti, nel tratto da Ciriè a Borgaro e di circa 12.000 posti/h per senso di

marcia nel tratto da Borgaro a Torino, dove la frequenza si raddoppierebbe per la confluenza dei treni che dovrebbero servire la direttrice di Rivarolo. Nel 1973, anno cui si riferiscono i dati più attendibili sulla domanda di trasporto, si registravano lungo la direttrice di Ciriè, nell'ora di punta tra le 7 e le 8 del mattino, circa 1.500 spostamenti, in direzione verso Torino, su mezzo pubblico (autolinea e ferrovia) e circa 5.000 spostamenti totali, cioè comprensivi anche del traffico automobilistico. Si deve però tener conto che sul tratto Borgaro-Torino dovrebbero venire a gravare anche i traffici della direttrice di Rivarolo; lungo tale direttrice nel 1973 si registravano, nella stessa ora, poco più di 1.000 spostamenti, in direzione verso Torino, su mezzo pubblico, e circa 3.500 spostamenti complessivi.

In totale dunque il tratto Borgaro-Torino è interessato da una utenza dei mezzi pubblici, nell'ora di punta, di 2.500 unità e da un'utenza dei mezzi privati di circa 6.000 unità. Considerando, a seguito dell'aumento del costo del carburante conseguente alla crisi energetica e all'aumento del livello di servizio della linea ferroviaria, una diversione di traffico dal mezzo privato al mezzo pubblico pari al 30÷50% dell'utenza del mezzo privato, la domanda di trasporto sul tratto Borgaro-Torino, in una direzione, sarà circa di 4.300÷5.500 passeggeri/h di punta. Poiché la potenzialità di trasporto su questo tratto è di circa 12.000 posti/h, è possibile concludere che il tratto Torino-Borgaro è in grado di sopportare nuovi insediamenti residenziali, da ripartire fra la direttrice di

Ciriè e quella del Canavese, che generino fino a una domanda di trasporto di 6-7.000 passeggeri/h.

#### *La direttrice di Pinerolo*

Per la linea ferroviaria Torino-Pinerolo che serve tale direttrice è prevista una completa ristrutturazione che consiste nel raddoppio dei binari, nella sostituzione della linea di alimentazione elettrica, nell'alzamento del piano del ferro da Nichelino al Bivio Sangone (per evitare gli intralci alla circolazione stradale nel centro abitato di Nichelino), nel potenziamento delle stazioni, nell'installazione del blocco automatico e degli impianti ACEI, nell'adozione di nuovo materiale rotabile.

La potenzialità di trasporto della linea così ristrutturata è di circa 9.000 posti/h per senso di marcia. Va tenuto presente però che tale potenzialità è calcolata sulla base di una frequenza di un convoglio ogni 5 minuti, valore non raggiungibile finché non sarà quadruplicato il tratto di linea da Torino a Trofarello sul quale si innesta la linea di Pinerolo per la penetrazione in Torino. Anche se tale quadruplicamento è previsto nei programmi FS sarà bene, per cautela, considerare una fase intermedia nella quale la linea di Pinerolo ristrutturata si immette sulla Trofarello-Torino ancora a doppio binario. In tal caso la frequenza oraria massima sulla linea di Pinerolo è uguale al numero di convogli che il tratto Trofarello-Torino può accogliere, e cioè 3 treni/h (un convoglio ogni 20 minuti). In tal caso la potenzialità della linea scende a 2.500 posti/h per senso di marcia.

Attualmente (1973) la domanda di trasporto lungo la direttrice nell'ora di punta e nella direzione verso Torino è di circa 2.500 spostamenti di cui 1.500 su mezzo pubblico e 1.000 su automobile. Considerando, al solito, una diversione di traffico a favore del mezzo pubblico pari al 50% dell'utenza del mezzo privato, si arriva a una domanda di circa 2.000 passeggeri/h nelle ore di punta. È evidente allora che la linea di Pinerolo è in grado di assorbire una domanda aggiuntiva generata dai nuovi insediamenti, soltanto quando verranno quadruplicati i binari della linea Trofarello-Torino.

È bene comunque precisare che tale quadruplicamento è ai primi posti della scala di priorità degli interventi di attuazione del programma poliennale delle FS. Quando verrà effettuato il quadruplicamento, la linea di Pinerolo sarà compatibile con nuovi insediamenti residenziali che generano una domanda fino a 6-7.000 passeggeri/h. Il problema del collegamento ferroviario tra il Pinerolese e Torino non è risolvibile, stante l'attuale doppio binario tra Trofarello e Torino, mediante la realizzazione di una bretella ferroviaria che colleghi la linea di Pinerolo, da Airasca, alla linea Torino-Modane, attraverso il costruendo smistamento merci di Orbassano. Infatti la linea Torino-Modane è a doppio binario ed è già utilizzata, nelle ore di punta, al massimo della potenzialità: essa quindi non è in grado di accogliere i servizi del Pinerolese, tanto più che i programmi delle FS non prevedono un eventuale quadruplicamento, nella zona di penetrazione in Torino, della linea di Modane.

In ogni caso la suddetta bretella, anche se non aumenterebbe la potenzialità di trasporto da e verso Torino al servizio della direttrice di Pinerolo, avrebbe il merito di servire l'importante insediamento industriale di Rivalta. E ancora essa rappresenterebbe uno sbocco a sud, appunto sulla linea di Pinerolo, dello smistamento di Orbassano, per il quale è previsto il solo sbocco a nord, sulla linea di Modane. Tale sbocco a sud rivestirebbe notevole importanza in quanto sgraverebbe il nodo di Torino di molti dei traffici merci generati dallo smistamento e diretti verso il centro e il sud dell'Italia. A tale scopo sarebbe sufficiente realizzare un breve raccordo diretto fra la linea di Pinerolo e la linea di Asti. In conclusione la bretella Airasca-Rivalta-Smistamento Orbassano consentirebbe:

- di istituire delle corse dirette Pinerolo-Rivalta e Cuneo-Saluzzo-Rivalta al servizio dell'insediamento FIAT;
- di realizzare un itinerario merci, smistamento-linea di Pinerolo-raccordo-linea di Asti, diretto per il centro-sud dell'Italia, che passi all'esterno del nodo di Torino.

#### *La direttrice di Chieri*

Tale direttrice è oggi servita dalla linea ferroviaria Chieri-Trofarello-Torino, a semplice binario da Chieri a Trofarello, sulla quale corrono 15 coppie di corse giornaliere, di cui ben 13 richiedono il trasbordo a Trofarello. Attualmente la domanda di trasporto da Chieri su Torino, nell'ora di punta del mattino, è di circa 1.500 spostamenti, di cui 500 su mezzo pubblico e 1.000 su mezzo privato. Tale domanda di

## segue 9. Pianificazione per l'area metropolitana

trasporto non è stata ritenuta, in sede di pianificazione degli interventi sulla linea di Chieri, tale da giustificare il raddoppio del binario; è stato ritenuto sufficiente prevedere l'istallazione del tratto da Chieri a Trofarello del blocco automatico, l'allungamento dei binari di stazione nella fermata intermedia di Madonna della Scala per consentire l'incrocio dei convogli, l'ammodernamento della linea di alimentazione elettrica e dell'armamento. Con questi interventi, unitamente al quadruplicamento del tratto Trofarello-Torino, è possibile ottenere frequenze di 3 convogli/h per senso di marcia.

Valutando la domanda potenziale, comprensiva della solita quota di diversione di traffico, in circa 1.000 passeggeri/h, rimane una capacità inutilizzata di circa 1.500 posti/h. Per la direttrice di Chieri allora si può pervenire alle seguenti conclusioni:

— con gli interventi di potenziamento della linea attualmente previsti, nel Chierese è possibile insediare nuovi centri residenziali di dimensioni molto minori che nelle altre tre direttrici;

— viceversa se si vogliono nuovi insediamenti della stessa dimensione degli insediamenti nelle altre tre direttrici, è necessario inserire nel piano di interventi il raddoppio del tratto di linea da Chieri a Trofarello (oltre al quadruplicamento da Trofarello a Torino).

### *La direttrice Saluzzo-Savigliano-Bra*

Se lo sviluppo di questa zona dovesse avvenire mediante la formazione di moduli integrati (cioè di aree insediative in cui vengono localizzate le residenze, le industrie e i servizi), ubicati a Saluzzo, Savigliano e Bra, si

creerebbe un assetto territoriale, per aree autosufficienti, tale da non generare grossi problemi di trasporto casa-lavoro e casa-scuola. La vicinanza delle residenze ai posti di lavoro e alle scuole non richiederebbe infatti ingenti interventi in termini di infrastrutture di trasporto che sarebbero comunque limitati ai soli interventi locali.

Le esigenze di trasporto nascono invece dalla necessità di allacciare tali zone con la grande rete ferroviaria verso Torino, verso Asti e verso la Liguria. I collegamenti verso Torino sono assicurati dalla linea ferroviaria Saluzzo-Airasca e dalla linea Carmagnola-Torino sulla quale confluiscono a Carmagnola le linee da Savigliano e da Bra.

Di queste tre linee quella che versa nelle peggiori condizioni è la linea Saluzzo-Airasca che allo stato attuale degli impianti non è assolutamente in grado di assicurare collegamenti rapidi fra le nuove zone di sviluppo e l'area metropolitana torinese, né tanto meno di sopportare un consistente traffico merci. Su questa linea la Regione Piemonte ha programmato un intervento di ammodernamento da eseguire in due fasi: la prima nel tratto da Airasca a Moretta (e che interessa i soli movimenti pendolari dell'area torinese), la seconda sul tratto Moretta-Saluzzo; soltanto con questa seconda fase la linea verrebbe adeguata alle esigenze della nuova area di sviluppo. Gli interventi previsti consistono nel completo rifacimento dell'armamento, nel consolidamento delle opere d'arte, nella installazione degli apparati centrali di segnalazione e blocco, nella sistemazione dei passaggi a livello e nel

potenziamento delle stazioni; la linea rimarrebbe a semplice binario.

Senza altro migliori sono le condizioni delle altre due linee, la Savigliano-Carmagnola-Torino e la Bra-Carmagnola-Torino. Entrambe sono elettrificate; la linea di Savigliano è a doppio binario da Savigliano a Torino, mentre la linea di Bra è a semplice binario, ovviamente fino a Carmagnola; l'armamento di entrambe le linee è in buono stato di manutenzione. Gli interventi di potenziamento potrebbero essere limitati, almeno in una prima fase, allorché venisse avviato il processo di formazione di una nuova area di sviluppo, alla istallazione degli apparati centrali di segnalamento e blocco, alla sistemazione dei passaggi a livello, al consolidamento di qualche opera d'arte e alla sistemazione degli impianti di stazione, in particolare, tra Bra e Carmagnola, dei binari per l'incrocio dei convogli. Soltanto in un secondo tempo si potrà pensare al raddoppio della linea Bra-Carmagnola.

I collegamenti della nuova zona di sviluppo con l'Astigiano e l'Alessandrino sono assicurati attualmente dalla *Alessandria-Cantalupo-Bra-Cavallermaggiore*, a semplice binario non elettrificato, che a Nizza Monferato e a Castagnole delle Lanze presenta due diramazioni, anch'esse a semplice binario non elettrificato, verso Asti. Questa linea si allaccia a Cavallermaggiore alla Savigliano-Torino, di cui si è già detto, e la prosecuzione verso Saluzzo è assicurata dalla Savigliano-Saluzzo a semplice binario non elettrificato. Tutto questo sistema ferroviario è in mediocre stato di funzionamento. Per adeguarlo alle esigenze

Figura 9.1. Area metropolitana torinese: ipotesi di assetto territoriale



prevedibili dalla nuova zona di sviluppo, sarebbe necessario un massiccio e oneroso intervento di ammodernamento e potenziamento. In particolare, pur mantenendo, almeno in una prima fase, il semplice binario, si dovrebbe procedere alla sostituzione dell'armamento, all'installazione della linea di alimentazione elettrica (cioè all'elettificazione della linea), al consolidamento delle opere d'arte, al rifacimento della stazione, all'installazione degli apparati di segnalamento a blocco. Anche con questa serie di interventi però la linea non consentirebbe elevate velocità commerciali a causa del tracciato estremamente tortuoso e continuamente in pendenza, che in qualche punto raggiunge valori elevati. Si ritiene pertanto che debba essere attentamente valutata la fattibilità e la convenienza di questo intervento, che porterebbe alla creazione di una linea Saluzzo-Savigliano-Bra-Castagnole delle Lanze (Asti)-Alessandria moderna negli impianti ma vecchia nel tracciato (a meno di non pensare anche a parziali rettifiche), in relazione alle alternative possibili, che sono, il collegamento ferroviario indiretto attraverso Torino (eventualmente realizzando un raccordo diretto, prima di Trofarello, fra la Carmagnola-Trofarello e la Asti-Trofarello) e un collegamento stradale, da realizzare, diretto su Asti e Alessandria, che potrebbe consistere nell'adeguamento dell'esistente S.S. 231.

I collegamenti con la Liguria, in particolare con Savona, sono assicurati dalle linee Bra-Ceva-Savona e Savigliano-Ceva-Savona, che nel tratto da Ceva a Savona corrono sullo stesso bina-

rio. Entrambe le linee sono elettrificate e a semplice binario, con l'armamento in buono stato di manutenzione. Queste due linee con modesti interventi di ammodernamento, soprattutto degli impianti di stazione e degli impianti di controllo del traffico, potrebbero senz'altro soddisfare le esigenze di una nuova zona di sviluppo. Tuttavia, dato che esse rappresentano anche il collegamento più diretto dell'area torinese con il sistema portuale ligure, si ritiene che, almeno per una di esse, la Savigliano-Ceva-Savona si debba procedere al raddoppio dei binari. In un secondo tempo poi si potrà raddoppiare anche il tratto tra Bra e Ceva.

È chiaro che la serie di interventi elencati in questo capitolo deve essere accompagnata da una completa sostituzione del materiale rotabile, dato che i convogli oggi impiegati su queste linee operano in mediocre stato di esercizio.

### 9.7. Significato della proposta

Quanto è stato fin qui esposto costituisce dunque una prima possibile base di proposte per un innesco di processi territoriali tesi a un miglior uso delle risorse, delle preesistenze infrastrutturali e del capitale fisso sociale esistenti oggi all'interno di un'area che comprende più della metà delle risorse demografiche e occupazionali della Regione. I tempi, i ruoli, le quantità in gioco, l'attuazione di strumenti giuridici, amministrativi, finanziari, tecnici, ai quali si è fatto riferimento nel corso del presente lavoro, saranno infatti precisati e defi-

niti dall'ente pubblico all'interno di un quadro programmatico che consideri tutta la complessa problematica e che definisca necessità, priorità e interventi in considerazione delle risorse effettivamente attivabili nello spazio e nel tempo, e non solo nel ristretto ambito della cosiddetta area ecologica. La dimensione di questa non permette infatti di trattarne i problemi, e soprattutto quelli riferiti al tessuto produttivo, come autonomi e indipendenti dal contesto regionale nel quale sono necessariamente collocati. In particolare ogni previsione deve essere strettamente interrelata alla tematica dello sviluppo regionale, considerando tutti i nessi e le possibilità a supporto di diverse alternative. Ogni intervento proponibile per l'AET o per l'AMT deve comunque essere in grado di "superare un test di coerenza e di integrabilità" con le scelte regionali e deve essere verificato con le prospettive reali che si pongono a quel livello. A tutt'oggi, tuttavia, si può costatare come il quadro entro il quale è collocato tutto il discorso di programmazione e pianificazione è ancora estremamente labile e per certi versi inconsistente. Un riferimento possibile è certamente dato dal programma regionale di sviluppo. Le scelte regionali per un assetto territoriale pianificato a tutti i livelli e per una politica regionale di localizzazione industriale sono però ancora generiche e prive di reali prospettive di realizzazione, anche a causa della mancanza di attivazione di strumenti idonei a sviluppare interventi articolati sul territorio; a questi compiti è chiamato l'ente pubblico, a tutti i livelli di governo politico e

amministrativo locale, in uno sforzo di considerazione critica di tutte le alternative e potenzialità che il territorio e le sue risorse offrono.

#### Note al capitolo 9

<sup>1</sup> Sono stati selezionati 17 comuni:

a) Comuni prossimi a Torino ma già interessanti a un progetto di riequilibrio di portata regionale: Saluzzo, Savigliano, Bra sulla medesima direttrice, Chivasso e Crescentino sull'asse nord-ovest, e Asti.

b) Comuni di gronda alla confluenza di valli disposti a raggiera attorno a Torino: Susa, Ciriè, Lanzo, Cuorgnè, Rivarolo e Pinerolo.

c) Comuni ancora nell'ambito di influenza primaria del capoluogo e interessanti a un disegno di riordino metropolitano: Chieri, None, Volvera e Airasca, Carmagnola.

<sup>2</sup> Si tenga presente che queste indicazioni, almeno a questo livello dello studio, e a meno di un approfondimento dei rapporti intercorrenti fra l'area torinese e la regione, possono assumere soltanto il significato di semplici notazioni d'ordine metodologico. Infatti non è tanto importante, almeno per ora, pervenire alla specificazione puntuale di un ambito territoriale piuttosto che altri, quanto piuttosto preme sottolineare il concetto di "aree cerniera" e le funzioni che aree di questo tipo potrebbero assolvere nel più vasto contesto pianificatorio regionale.

<sup>3</sup> Le tre importanti concentrazioni di insediamenti produttivi all'interno della conurbazione, escludendo le imprese del capoluogo, sono costituite:

— a nord, dal blocco industriale oltre la Stura, comprendente gli insediamenti di Venaria, Borgaro, Caselle, Leini, Settimo, Volpiano: in oltre 1000 unità locali sono compresi 35.000 posti di lavoro (il 20% del totale dei Comuni dell'area metropolitana), con un incremento nel decennio intercensuario (1961-71) del 132%, superiore all'incremento medio (112%) registrato nel com-

plesso dei 52 comuni dell'area;

— a ovest, dagli insediamenti industriali siti nei Comuni di Grugliasco, Collegno, Rivoli, Beinasco, Orbassano e Rivalta, nell'area compresa fra le direttrici di Rivoli e di Piosasco: oltre 2.300 unità locali per complessivi circa 70.000 posti di lavoro (il 40% di quelli compresi nell'area metropolitana) con un incremento dell'ordine del 150% nel decennio 1961-1971;

— a sud, dagli insediamenti compresi in particolare nei Comuni di None, Airasca e Moncalieri: 17.000 posti di lavoro in 1.260 unità locali.

Nelle aree a nord, così come nella concentrazione industriale a ovest, si registrano importanti movimenti pendolari quotidiani dell'ordine rispettivamente delle 6.500 e 19.000 unità.

## Capitolo 10

### Indirizzi di pianificazione regionale

#### 10.1. Una politica urbanistica regionale

La complessa tematica inerente i problemi della pianificazione territoriale dell'area torinese deve essere necessariamente collocata in un quadro ben più vasto di quanto non sia quello determinato dai confini della cosiddetta area ecologica. Anche a livello regionale, e a maggior ragione, si pone il problema di "esprimere in termini di pianificazione territoriale, gli obiettivi, gli strumenti, i tempi e gli indirizzi strategici" di una politica programmatica finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi "definiti territorialmente" nella quale dovrebbero essere impegnati i pubblici poteri ai vari gradi della gerarchia amministrativa regionale. La definizione territoriale degli obiettivi di programmazione economica è condizione indispensabile perché possano essere esplicitati a livelli inferiori i contenuti dei piani territoriali di coordinamento e in particolare quelli del piano territoriale dell'area torinese.

Tale affermazione potrebbe apparire fuori di luogo o prematura, specie se riferita al Piemonte, dove si è ancora fermi ai momenti "preliminari" della programmazione, se non fosse ormai viva la convinzione che comunque il programma regionale di sviluppo economico e sociale debba essere una tappa obbligata a monte di ogni discorso articolato di organizzazione del territorio a tutti i livelli.

Parlare di piano urbanistico regionale, significa indicare non solo un quadro di riferimento che contenga la traduzione sul territorio della Regione degli

obiettivi dello sviluppo sociale ed economico e degli indirizzi generali di politica territoriale, ma un programma contenente sia le scelte relative all'uso del suolo attraverso la definizione di criteri, metodologie, quantità, localizzazioni e ambiti di localizzazione, sia le delimitazioni territoriali dei comprensori e delle zone cui hanno da essere estesi i piani urbanistici comprensoriali.

Due sono secondo noi gli strumenti fondamentali di tipo urbanistico e normativo per il governo del territorio:

a) il quadro di riferimento regionale per gli interventi territoriali, riferito, con possibilità di delega ai comprensori, alle aree di insediamento industriale di interesse regionale, al sistema di trasporti di interesse non nazionale, agli interventi infrastrutturali di grande rilevanza, e in genere a tutti gli interventi che richiedano un impegno di sviluppo e di ristrutturazione a una scala superiore agli ambiti e alle risorse di un governo comunale;

b) una disciplina urbanistica regionale che garantisca ai vari livelli di pianificazione una programmazione pubblica del territorio, predisponga un quadro normativo e disciplini le modalità in base alle quali procedere alla formazione degli strumenti urbanistici.

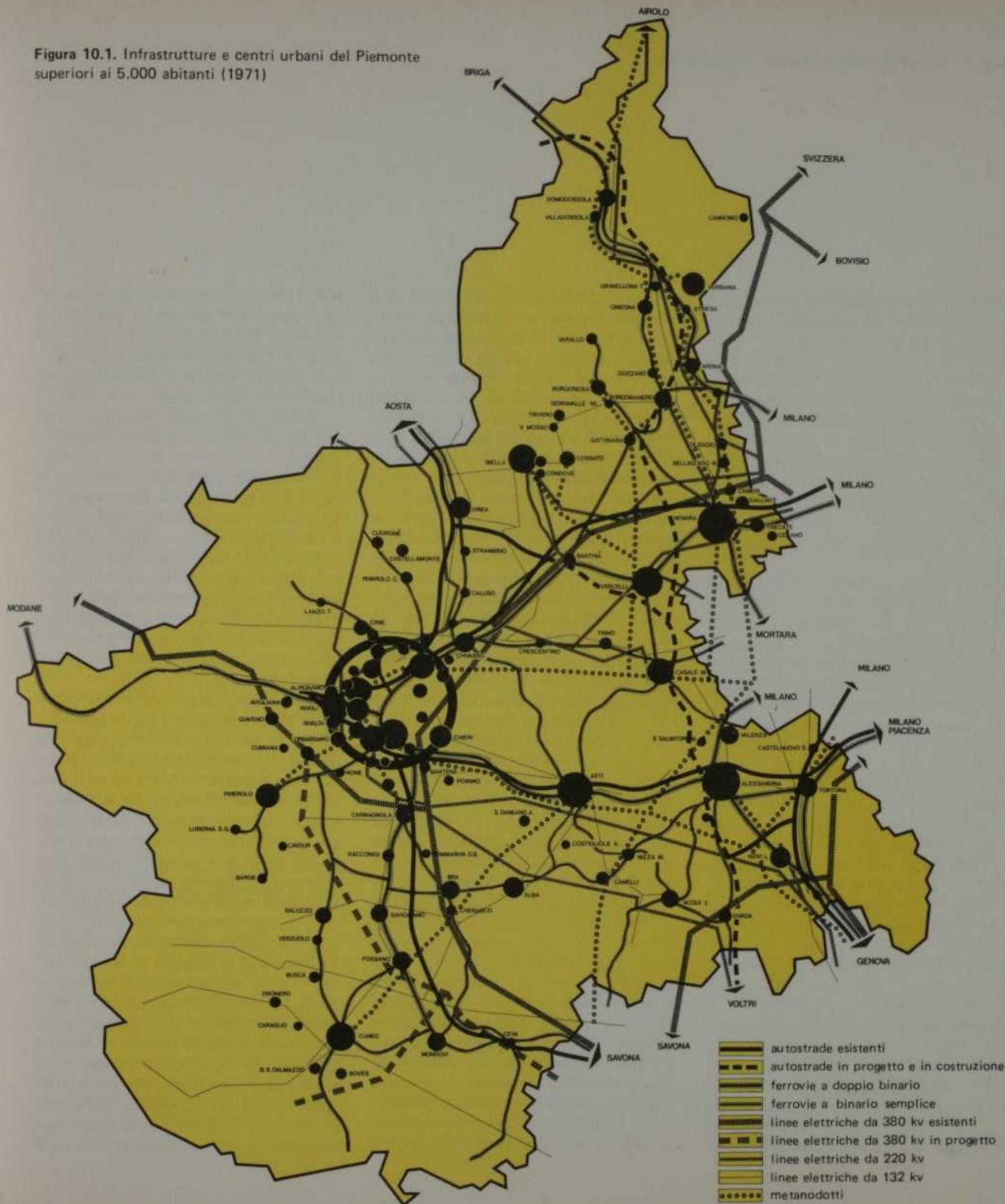
D'altra parte è ormai matura la convinzione che l'assetto organizzativo delle attività sul territorio e le loro dinamiche di sviluppo, lungi dall'essere fattori irrilevanti ai fini dell'utilizzo razionale delle risorse, possono essere controllati e razionalizzati non solo con i provvedimenti tipici della politica economica, ma anche attraverso

decisioni che influiscono sulla localizzazione degli interventi, e cioè sulle modalità d'uso di un bene così scarso come il territorio. In una situazione in cui il peso delle decisioni pubbliche tende ad aumentare, la pianificazione urbanistica si pone oggi obiettivi finalizzati sia al recupero, peraltro assai difficilmente operabile, delle disconomie proprie dell'organizzazione urbana, sia alla creazione di pre-requisiti per l'organizzazione del territorio che rendano massime le occasioni di uno sviluppo futuro controllato, seppure in presenza di limitate risorse pubbliche.

Le ipotesi di assetto territoriale contenute nel quadro di riferimento regionale possono fornire un supporto determinante alla possibilità di realizzazione degli schemi di sviluppo economico mediante l'individuazione di "direttrici di sviluppo" capaci di assumere un carattere strutturale nell'assetto futuro del territorio, la verifica e l'innescio di un "processo di revisione e messa a punto continua degli obiettivi a lungo termine, uno strumento essenziale per la determinazione dei programmi di attuazione dei piani finanziari".

Se fino a pochi anni or sono il passaggio dalle ipotesi di assetto territoriale al piano urbanistico regionale non era possibile, oggi questa esigenza può essere soddisfatta attraverso l'istituto della Regione. È possibile cioè il passaggio dalla fase in cui ai contenuti delle ipotesi di assetto si poteva attribuire una certa efficacia giuridica solo come riferimento e inquadramento dei piani a livello inferiore, alla fase in cui i contenuti di quelle ipotesi sono

Figura 10.1. Infrastrutture e centri urbani del Piemonte superiori ai 5.000 abitanti (1971)



applicati in un quadro di riferimento territoriale che può assumere l'identità propria di un piano urbanistico.<sup>1</sup>

Viene così affermata l'esigenza e la funzione prioritaria del piano territoriale regionale, quale quadro articolato e complesso all'interno del quale l'operatore pubblico si pone con funzione-guida promozionale e di controllo, proprio perché obiettivi di organizzazione territoriale fondati sul concetto del "riequilibrio" non siano destinati a permanere pure petizioni di principio.

V'è da notare tuttavia, come la prassi attuata, nel caso piemontese, dalla Regione, per cui l'urgenza suggerita dalle problematiche sociali ed economiche dell'area torinese ha portato a far sì che la successione delle fasi del processo pianificatorio fossero mutate, possa sollevare alcune perplessità, anche se si è consapevoli della grave situazione a cui condurrebbe l'inoperatività del processo pianificatorio se a ogni azione, a qualsiasi livello, si dovesse sempre far precedere le indicazioni di livello "gerarchico" superiore. D'altra parte tale aspetto di inoperatività dovuto ai tempi forzatamente più lunghi necessari per l'elaborazione dei programmi ai livelli "gerarchici" superiori, potrebbe tuttavia essere superato, nei singoli ambiti pianificatori, attraverso la distinzione fra i vari livelli di intervento e dunque fra le diverse tempistiche che competono a ogni livello. Si pensi infatti alla diversa natura di interventi di vincolo territoriale (volti alla salvaguardia non solo di alcune aree di importanza particolare, ma di tutto il territorio in oggetto, e dunque tali da assicurare al contem-

po margini adeguati di attuabilità alle iniziative in atto o urgenti), di interventi di breve periodo (volti alla soddisfazione di particolari fabbisogni arretrati attraverso specifici piani di settore) e di interventi di medio-lungo periodo per i quali ultimi la programmazione e messa in atto non può prescindere certo dalle indicazioni di un piano territoriale regionale.

È chiaro peraltro come i limiti dello sviluppo dell'area torinese debbano necessariamente essere definiti all'interno di un quadro di riferimento regionale in funzione dell'obiettivo del "riequilibrio" territoriale, in funzione cioè di un'azione di piano in grado di dirottare risorse e investimenti nelle aree meno privilegiate del contesto della regione. Sul problema del riequilibrio vale la pena aprire una parentesi per alcune brevi considerazioni. Nell'attuale situazione congiunturale, di fronte, da una parte, alla necessità, di soddisfare, in tempi ragionevolmente brevi i "fabbisogni sociali" emergenti nell'area metropolitana, e dall'altra alla problematica inagibilità a tempi brevi di ogni discorso concreto sulle rilocalizzazioni produttive o sulla diversificazione delle stesse, l'obiettivo del riequilibrio regionale sembra diventare un fatto di secondo piano, e poco concreto dal punto di vista operativo, specie se si considerano sia la limitata disponibilità di mezzi finanziari (che non consente di appianare neppure in misura modesta i fabbisogni più urgenti) sia la carenza di strumentazione normativa e operativa unita alle limitate capacità organizzative e gestionali dell'operatore pubblico (che non consentono di avviare in

tempi brevi progetti di intervento anche quando su di essi si registra un consenso generalizzato). I limiti così indicati potrebbero allora far ritenere più "opportuna" una politica territoriale volta a privilegiare l'area centrale, tentando al massimo una razionalizzazione controllata delle tendenze attuali.

È necessario però che, nel caso si voglia perseguire questa seconda ipotesi, peraltro perseguibile visto che l'area torinese ha ancora una dimensione relativamente modesta e tutto considerato governabile, tale obiettivo venga chiaramente esplicitato e perseguito con coerenza con tutte le conseguenze che ne deriverebbero sul piano dei metodi di programmazione e di gestione.

D'altra parte esistono anche motivazioni sufficientemente valide perché la scelta politica sia orientata verso la ricerca di un assetto territoriale basato sul "decentramento", specie se si considera, in primo luogo, che la concentrazione genera problemi di intervento, ristrutturazione, adeguamento delle infrastrutture alla espansione delle utenze, in secondo luogo, che, oltre una certa soglia dimensionale, le economie agglomerative vengono annullate dalle diseconomie di congestione, e infine che il ristagno e l'abbandono delle aree esterne creano sperequazioni fra modi di vita urbani e non, provocando anche una perdita secca per la collettività in termini di capitale investito. Va considerato ancora che la particolare situazione piemontese, rispetto a molte esperienze straniere, consente un grado di "fattibilità" assai superiore per un processo di decentra-

mento in funzione dell'utilizzo di centri urbani consistenti a distanze non elevate dal capoluogo. Il problema che si apre dunque per l'operatore pubblico è quello di un'azione coerente con il tipo di scelte attuate e con la validità del principio assunto, peraltro confermato da recenti documenti della pianificazione regionale:

"Per tener conto del piano regionale occorre che il piano dell'area (torinese) orienti le proprie potenzialità di sviluppo il più possibile sul resto della regione" (IRES, febbraio 1975) e inoltre "che ogni azione pianificatoria [...] debba mirare al decongestionamento del polo torinese, controllarne la capacità polarizzante, distribuire più equamente le funzioni sul territorio in modo da evitare la formazione di zone emarginate e monofunzionali".

In questo ultimo capitolo verranno affrontati pertanto, in chiave problematica, alcuni temi connessi con l'ipotesi di un processo di riorganizzazione del territorio regionale secondo l'ottica del "decentramento".

## 10.2. L'organizzazione attuale del territorio piemontese: problemi e prospettive

L'analisi dell'attuale organizzazione territoriale del Piemonte mette in luce alcune caratteristiche, per altro ormai note e già oggetto di dibattito:

a) il fattore che principalmente determina la dinamica spaziale del sistema e guida la localizzazione delle strutture insediative è costituito dal processo produttivo industriale: l'evoluzione dell'intero quadro territoriale dipende dalle strutture produttive;

b) il potenziale di sviluppo regionale tende progressivamente a concentrarsi nell'area centrale e lungo le direttrici di espansione che a partire da essa si sono costituite lungo le principali linee forza in uscita, in virtù dei fattori agglomerativi. Tale sviluppo avviene, nota l'IRES, secondo due tipi di dinamiche: una dinamica a corona che agisce, sia a livello di poli secondari, sia soprattutto nel polo centrale, mediante la formazione attorno al nucleo centrale di corone successive comprendenti, verso l'esterno, comuni con alti indici di pendolarità; alcune dinamiche a raggiera che interagiscono lungo gli assi importanti di comunicazione con tendenza a trasformarli in linee di polarizzazione;

c) le dinamiche territoriali all'interno della Regione a loro volta risentono della rilevante influenza esercitata dalle aree esterne (la polarizzazione del capoluogo lombardo a nord-est, il decentramento di attività connesse con il sistema portuale a sud);

d) il sistema è dominato dalla tendenza dell'area centrale al progressivo rafforzamento secondo ritmi di crescita sempre superiori a tutte le altre aree della regione e dal progressivo indebolimento delle fasce territoriali non interessate dalle linee di forza che hanno origine dalla conurbazione centrale.

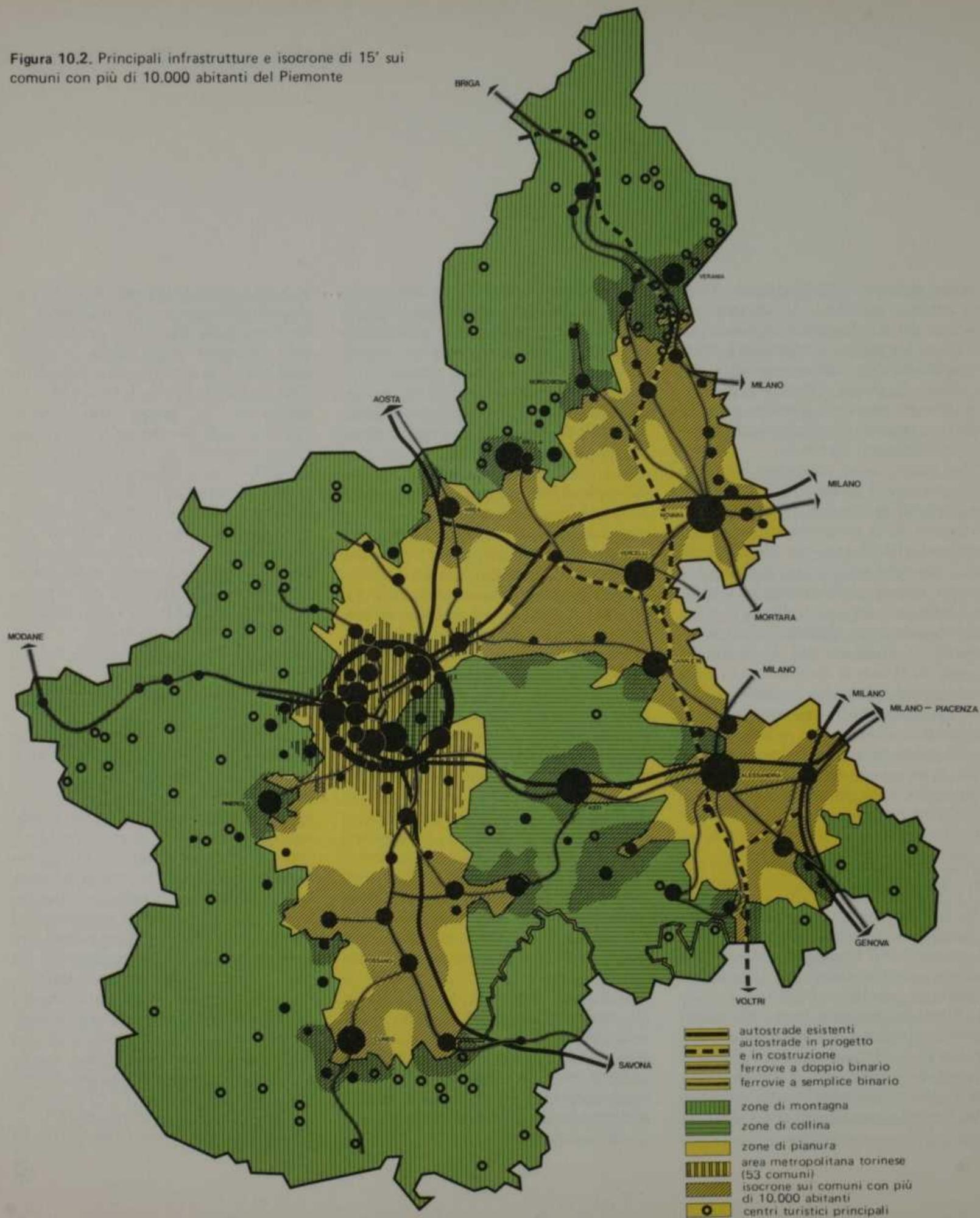
"La forbice che si è prodotta fra la dinamica del saggio di crescita delle occasioni di lavoro in Torino, e negli altri agglomerati urbani piemontesi ha causato la formazione di un'area di pendolarità molto vasta e con tempi di percorrenza di gran lunga superiori a quelli limite."

L'assetto infrastrutturale della Regione si è sviluppato principalmente in funzione delle dinamiche produttive e delle esigenze poste dalla struttura industriale; il sistema delle infrastrutture, in particolare la rete stradale, ha indirizzato in misura determinante l'assetto degli insediamenti e in genere l'organizzazione di tutte le funzioni insediative sul territorio; "nella logica attuale dello sviluppo regionale, l'assetto insediativo è quindi trascinato dallo sviluppo produttivo, seppure con quelle mediazioni che sono rappresentate dal peso dell'inerzia degli assetti consolidati e dai tentativi delle imprese di razionalizzare lo sfruttamento dei bacini di manodopera e delle economie esterne del capitale sociale fisso." (Vedi pubblicazione dell'Unione delle Camere di Commercio del Piemonte 1974).

Il processo di concentrazione delle iniziative economiche in atto nella Regione ha generato una concentrazione delle residenze e degli investimenti infrastrutturali in alcune aree relativamente ristrette accentuando il dualismo fra aree di relativo sviluppo e "ambiti territoriali in via di progressivo degrado". Il fenomeno di pendolarità temporanea tende sempre più a diventare migrazione permanente con conseguenti squilibri demografici fra aree di arrivo e aree di abbandono, squilibri che incidono profondamente nella struttura della popolazione nelle diverse aree della Regione (più del 75 % dei comuni piemontesi hanno registrato un notevole regresso demografico fra il 1951 e il 1971, contro incrementi massicci nei rimanenti).

Lo sviluppo del sistema produttivo ha

Figura 10.2. Principali infrastrutture e isocrone di 15' sui comuni con più di 10.000 abitanti del Piemonte



dunque condizionato l'assetto territoriale dell'intera Regione in misura tale per cui oggi di fronte agli squilibri che si riscontrano nell'assetto demografico e nel rapporto fra capitale sociale fisso e popolazione insediata nelle diverse aree, si pone il problema per i pubblici poteri regionali, se assecondare la tendenza verso la concentrazione con tutte le conseguenze d'ordine economico che ne derivano o tentare invece un recupero delle diseconomie verificatesi nell'uso del patrimonio sociale di infrastrutture o abitazioni, attraverso un'inversione di tendenza attuata con gli strumenti di cui l'ente pubblico stesso dispone. Fra le due alternative possibili l'indirizzo scelto dalla Regione Piemonte è conseguente con il secondo atteggiamento.

L'obiettivo fondamentale oggi è dunque costituito dal conseguimento del maggior equilibrio territoriale regionale raggiungibile compatibilmente con le risorse finanziarie effettivamente impiegabili, attraverso la più ampia utilizzazione possibile del capitale sociale fisso esistente.

Va precisato che gli obiettivi di riequilibrio regionale interno vanno perseguiti avendo presente la necessità di integrazione con gli obiettivi di riequilibrio nazionale: le prospettive di riorganizzazione del territorio regionale vanno infatti perseguite con incrementi quantitativi contenuti e con la previsione di una progressiva diminuzione dei flussi immigratori regionali. L'esigenza della massima utilizzazione del capitale sociale fisso esistente va dunque assunta come vincolo da osservare nella elaborazione di qualsiasi ipotesi di riassetto territoriale regiona-

le, e va dunque precisata attraverso un'analisi della dotazione di tale patrimonio nelle diverse aree regionali, al fine di fare emergere sia i livelli di sottoutilizzazione, sia i livelli d'uso del capitale finora investito, sia le situazioni di congestione.

Un tale atteggiamento avrebbe comunque lo scopo di evitare che l'azione pubblica si orienti, nel "guidare" il futuro sviluppo della Regione, verso aree che, come per esempio l'area metropolitana torinese, seppur altamente dotate di attrezzature e infrastrutture, presentano oggi sintomi di congestione. In tal caso immissioni ulteriori di popolazione e di attività economiche comporterebbero la necessità di aumentare la dotazione infrastrutturale e di capitale fisso, contraddicendo il vincolo posto di rendere più basso possibile l'investimento in nuove infrastrutture. Massimo utilizzo del capitale fisso esistente dunque, ma soprattutto laddove questo presenta livelli di sottoutilizzazione e non richiede nuovi incrementi una volta che sia stato portato ai suoi livelli di impiego ottimali.

Questo non significa tuttavia, che non si debba tendere nelle aree forti al raggiungimento di livelli di infrastrutturazione adeguati al fabbisogno in vaso attuale, ed è proprio in questa ottica che deve essere riconsiderato tutto l'esuberante programma di infrastrutture di comunicazione nell'area centrale. Se gli obiettivi fondamentali alla base di una politica territoriale piemontese consistono nel progressivo alleggerimento delle aree centrali e nel rafforzamento del sistema periferico, si pone il problema di verificare la

validità e la concretezza di tale ipotesi attraverso analisi sulla consistenza e sulle caratteristiche di aree individuabili come possibili sedi di interventi integrati e coordinati. Esperienze confrontabili condotte in paesi stranieri hanno comunque dimostrato che, là dove un processo di concentrazione è in atto, è assai arduo passare al decentramento (a Londra in poco più di 20 anni di politica di *new-towns* si è riusciti a spostare all'esterno circa 700.000 abitanti. A Parigi le difficoltà sono state e sono assai rilevanti, e si cerca ora di far crescere centri esistenti, anche lontani, pur di dare un supporto al decentramento). Il Piemonte, grazie alla sua armatura urbana, composta da un centro non ancora "patologicamente grande" e da una serie di sistemi periferici di rilevante consistenza ha probabilmente di fronte a sé occasioni favorevoli per poter attuare una politica territoriale basata sulla redistribuzione delle risorse e degli investimenti.

La Regione piemontese dispone di un tessuto territoriale articolato e sufficientemente attrezzato, dove gli investimenti di base sono già stati in misura notevole effettuati (si pensi solo alla maglia ferroviaria costruita dallo Stato Sabauda). Si prospettano quindi possibilità di innesco di un processo di decentramento basato sull'utilizzo di strutture del sistema periferico che hanno solo da essere potenziate e ristrutturate, al contrario di vari esempi stranieri di decentramento tentato o attuato che si basano, o si sono basati, sulla creazione ex novo di strutture esterne alle aree forti di concentrazione, attraverso investimen-

ti onerosissimi (e nel caso piemontese comunque neppure proponibili in termini di costo). Pare utile pertanto, ai fini di una maggior chiarezza, passare a una breve illustrazione delle articolazioni morfologiche del tessuto territoriale piemontese.

Le pagine seguenti conterranno una descrizione degli aspetti peculiari del territorio regionale tale però da consentire una prima lettura in chiave propositiva delle diverse funzioni attribuibili alle diverse aree. Verranno inoltre messi in luce fatti demografici ed economici, relativi ai vari "comparti" territoriali, assai significativi soprattutto per l'evidenza con cui permettono di individuare alcuni dei nodi, che, tuttora irrisolti, sono da affrontare in via prioritaria al fine di dare effettiva concretezza all'obiettivo del "riequilibrio".

Si potrà così constatare come per alcune particolari situazioni non si ha che da prendere atto di realtà e di tendenze ormai difficilmente reversibili, mentre in altri casi esistono le condizioni in grado di consentire un'inversione di tendenza attuabile anche nel breve-medio periodo.

Benché Torino e il suo hinterland abbiano registrato nel ventennio 1951-71 un incremento demografico più elevato dei centri periferici (Torino e i 52 comuni delle due cinture hanno infatti assorbito 800 delle 900.000 unità demografiche di incremento regionale), il rapporto fra area torinese e resto della Regione è oggi ancora di circa 2 milioni di abitanti al centro e di 2 milioni all'esterno (anche se poi nell'area centrale, con circa il 51% della popolazione regionale, è

localizzato quasi il 60% dell'attività produttiva). Se questo rapporto si spostasse in futuro ancora a favore della conurbazione torinese (e l'attuale andamento sembra confermare l'ipotesi di un'ulteriore concentrazione in atto nell'area di Torino in carenza di una qualche politica programmatica) le città periferiche perderebbero progressivamente di peso e la concentrazione al centro diverrebbe incontrastabile. È scontato affermare dunque che i movimenti che si affermeranno, o che si saprà realizzare nel medio-breve periodo saranno comunque decisivi per un periodo assai lungo e proiettato oltre l'orizzonte 1986. Dal complesso delle ricerche ed elaborazioni svolte nelle parti precedenti del presente volume emerge chiaramente come la pianificazione regionale debba tendere a sostituire il modello di evoluzione "naturale" del territorio, in cui sono rilevabili tendenze al rafforzamento dell'area centrale e all'indebolimento progressivo delle fasce esterne, con un nuovo schema volto alla promozione dello sviluppo del sistema periferico.

Si tratta cioè di pervenire alla formazione di uno schema urbano regionale totalmente innovativo nei confronti degli andamenti tendenziali, in grado di prevedere:

- a) il contenimento dello sviluppo, contemporaneo a iniziative di ristrutturazione urbanistica, dell'area centrale;
- b) opportunità di trasferimento verso aree esterne, relativamente attrezzate, di insediamenti produttivi aggiuntivi la cui localizzazione non è più compatibile in un'area che richiede drastici

interventi per far fronte ai sempre maggiori tassi di inquinamento e di degrado ambientale,

c) la necessità di avviare un processo di decentramento, a scala comprensoriale, verso le aree più esterne, di una serie di servizi civili e di attrezzature direzionali, nel tentativo di promuovere la formazione di un'armatura urbana, interna all'area centrale, più articolata.

È evidente che l'area centrale continuerà ad avere funzione determinante per quanto riguarda gli aspetti dell'imprenditività, della direzionalità, della finanza e anche (caso abbastanza irripetibile per altre aree centrali) degli insediamenti produttivi. Si può quindi ipotizzare un ruolo direzionale non egemonico per la conurbazione torinese all'interno di uno schema di organizzazione territoriale che realisticamente preveda ancora il sussistere di un certo livello di pendolarità verso un capoluogo che non abbia più da costituire l'unica importante risorsa occupazionale e culturale della regione.

Il peso del capoluogo (in termini di popolazione residente e di attività produttive), rispetto ai centri urbani di secondo livello, è in Piemonte di gran lunga superiore a quanto si può riscontrare in altre regioni del centro-nord.

Sulle aree e sui poli esterni si dovrà quindi accentrare l'attenzione dei pianificatori, in quanto è presumibile che su di essi si debba puntare per la realizzazione di uno schema di assetto territoriale più articolato. I poli costituenti la corona esterna, sia pure in situazioni urbanistiche e territoriali a volte fortemente differenziate, con

**Tabella 10.1.** Rapporto tra residenti nei comuni di grandi dimensioni e residenti totali in alcune regioni. Anno 1972. Valori percentuali

Regioni	Comuni con oltre 50,000 residenti (escluso il capoluogo)	Capoluogo regionale
Piemonte	11,4	26,3
Lombardia	14,5	20,1
Veneto	19,5	8,7
Emilia	35,0	12,7
Toscana	29,0	13,1

Fonte: Elaborazione dati ISTAT.

processi di crescita spesso nettamente distinti, se non contrapposti, offrono un'occasione del tutto particolare, ma probabilmente l'ultima, per la realizzazione di un'armatura urbana regionale meno squilibrata a favore della conurbazione centrale.

#### *Le aree nodali della pianificazione regionale*

Le esperienze effettuate in molti paesi europei mettono in luce come i problemi connessi al decentramento richiedano una faticosa e onerosa opera di pianificazione e di realizzazione di strutture esterne, spesso completamente nuove; in questo processo si incontrano gravi difficoltà, anche di ordine sociologico, nello sforzo di creare nuclei esterni alle città centrali in grado di offrire adeguati livelli di "effetto urbano". La presenza, in Piemonte, di nuclei esterni, spesso con caratteristiche di tradizione, di cultura, di struttura urbana, di attività

specifiche, strettamente connaturate all'ambiente in cui i poli esterni si sono sviluppati, offre notevoli possibilità per la realizzazione di quegli obiettivi di assetto territoriale più volte annunciati. Laddove, poi, la dimensione del singolo centro urbano non fosse sufficiente, si dovrebbe puntare sulla formazione di aree integrate, promuovendo la mobilità tra i vari nuclei urbani.

#### **10.3. Le ipotesi di organizzazione territoriale succedutesi dalle indicazioni del CRPE alle proposte dell'IRES**

Nel presente paragrafo si tenterà brevemente di delineare il quadro di riferimento territoriale nel quale si è collocato e si colloca il processo di pianificazione urbanistica dell'area torinese, e si concluderà con l'accenno problematico ad alcune ipotesi schematiche relative all'organizzazione del territorio regionale.

#### *Il "Progetto 80"*

Il più ampio quadro di riferimento è costituito dalle proiezioni territoriali che il "Progetto 80" formulava per l'area piemontese. Fra i trenta sistemi territoriali in cui si articola il modello di assetto territoriale programmatico proposto (tre erano i tipi di sistema: sistemi fondati sulle aree metropolitane, sistemi di riequilibrio, sistemi alternativi), tre sono quelli previsti in Piemonte:

- il Piemonte settentrionale (imperniato su Vercelli, Biella e Aosta);
- il sistema torinese;
- il Piemonte meridionale (imperniato

sulle provincie di Alessandria, Asti, Cuneo).

Senza riprendere i rilievi di fondo che sono stati avanzati alla proposta del Progetto 80, quali la "chiusura reciproca" fra i sistemi "Ligure" e "Piemonte meridionale" o la mancata formazione di un'area di riequilibrio comprendente l'arco costiero centrale ligure e l'Oltre Appennino piemontese, che avrebbe impedito sia la riorganizzazione dell'assetto urbanistico dei centri costieri, sia il decollo della fondamentale direttrice di riequilibrio padano che avrebbe dovuto svilupparsi sulla base di uno schema aperto nel Basso Piemonte collegandosi alla direttrice dell'Emilia occidentale (vedi Beltrame, 1973), preme invece sottolineare il concetto affermato dal Progetto 80 per cui un sistema di trasporti può diventare una direttrice di sviluppo e di riequilibrio economico generando alternative di sviluppo al di fuori o ai margini delle aree cosiddette "forti", (la direttrice transpadana est-ovest nel tratto in cui interessa il territorio piemontese).

#### *Il piano di sviluppo del CRPE*

Fra gli schemi di sviluppo regionale si accennerà brevemente al piano di sviluppo del CRPE del 1967, e al rapporto preliminare dell'IRES del 1972.

Il documento del CRPE, dopo aver individuato gli obiettivi generali nel rafforzamento dei rapporti dell'economia regionale con quella della Lombardia, della Liguria e delle aree forti della Francia sud orientale, attraverso la concentrazione degli interventi infrastrutturali per attrezzature di interesse interregionale e internazionale, si

pone l'obiettivo di ridurre gli squilibri regionali incentivando la crescita dello sviluppo di centri di media grandezza, riducendo il raggio di polarizzazione industriale dell'area di Torino, dirottando parte della potenzialità industriale verso altri poli secondari con lo scopo di favorire la riorganizzazione del polo di Torino e vivificare i poli secondari. Per il raggiungimento degli obiettivi la Regione viene suddivisa in aree ecologiche incentrate ciascuna su uno o più poli che dovrebbero accogliere la maggior parte degli interventi pubblici.

A ogni area viene attribuito un ruolo specifico per il processo di sviluppo dell'economia regionale; vengono indicati due poli di riequilibrio interregionale e di cerniera con le altre regioni (Alessandria e Novara) quali punti idonei ad accogliere il decentramento di attività dell'area torinese, e dodici poli di riequilibrio regionale che dovrebbero qualificarsi come aree autonome ed equilibrate al proprio interno attraverso interventi nel settore industriale.

"Gli obiettivi ricordati del piano piemontese sono rimasti largamente sulla carta soprattutto perché il piano nasceva disarmato, cioè senza strumenti di attuazione, né si poneva successivamente mano agli strumenti ipotizzati (piani delle aree ecologiche, finanziaria pubblica, ente regionale di sviluppo agricolo, ente regionale dei trasporti). Per contro nuovi grossi insediamenti avvenivano, nel frattempo, ai margini dell'area ecologica di Torino (citiamo solo Rivalta Torinese e Crescentino), contribuendo a un allargamento della stessa area e complicandone ulterior-

mente i problemi in termini di servizi collettivi" (Beltrame, 1973).

"In linea preliminare, va rilevata una certa divergenza tra i due tipi di indicazioni programmatiche, rispettivamente di livello nazionale e di livello regionale (il Progetto 80 e il Piano CRPE). Tale divergenza può essere essenzialmente riferita ai due concetti-base che rispettivamente sottendono i due indirizzi programmatici:

- quello di sistema metropolitano;
- quello di area ecologica.

"La mancata realizzazione della pianificazione nazionale e regionale ha da tempo posto in luce i limiti e le ambiguità di entrambi i concetti. Le critiche hanno soprattutto riguardato, per il primo, l'estrema genericità e astrattezza, che si risolve nell'implicita istituzionalizzazione dei processi di colonizzazione territoriale già in atto in corrispondenza delle maggiori agglomerazioni metropolitane, mentre "per il secondo, l'inadeguata definizione delle funzioni e degli obiettivi delle aree ecologiche in rapporto ai processi di sviluppo in atto nella Regione: l'analisi critica dimostrerebbe infatti che, senza modificare i meccanismi di base dell'attuale sviluppo, un decentramento organico per "aree ecologiche", non può attuarsi, finché il capitale privato continua a trovare (e a creare) nell'area metropolitana centrale condizioni più remunerative di quelle di regola presenti nei poli periferici. E anzi, anche quando per alcuni poli ciò non si verificasse, la loro crescita riprodurrebbe gli stessi meccanismi autosquilibranti oggi in atto nel polo centrale.

"I due concetti informativi si rifletto-

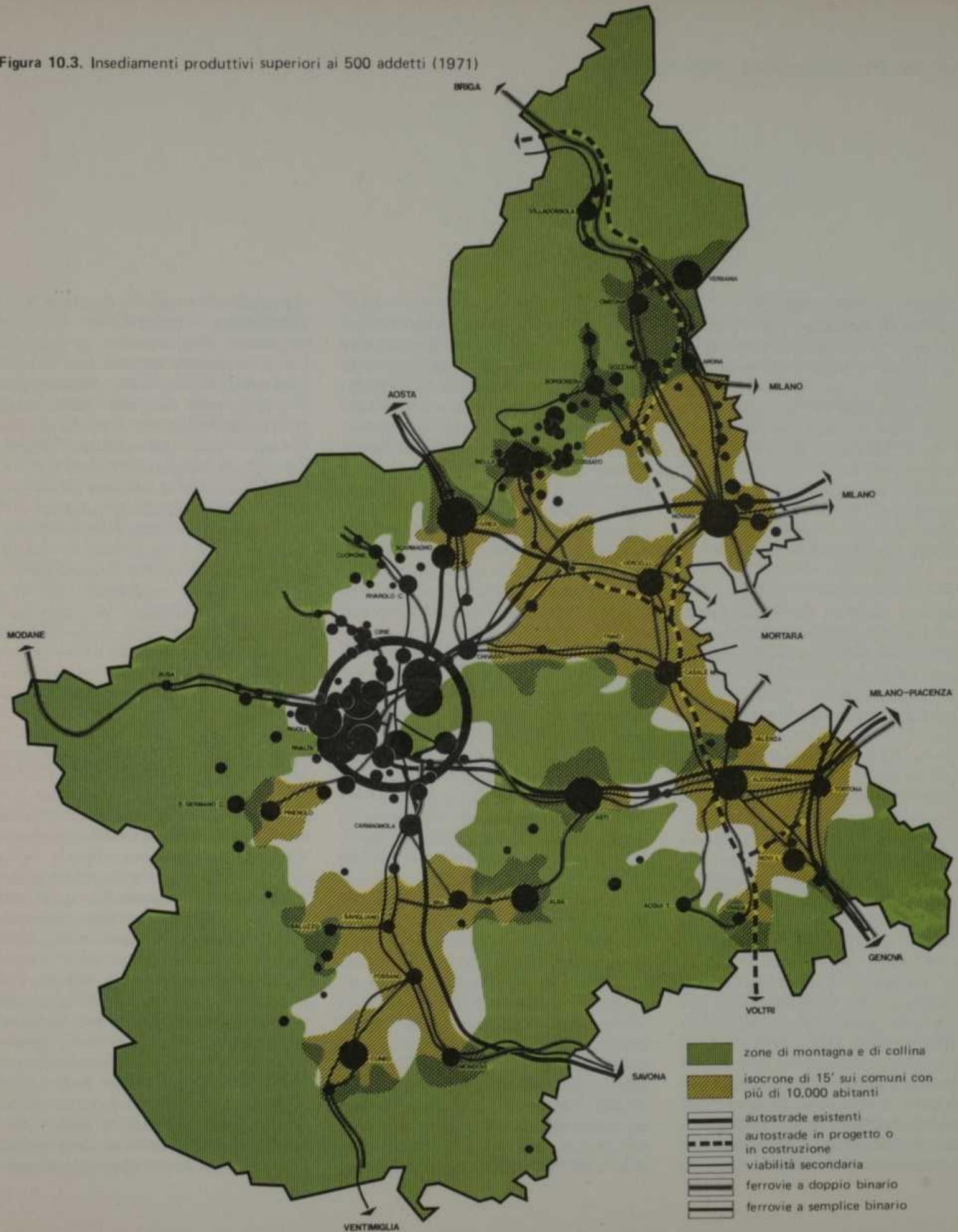
no nelle rispettive proiezioni territoriali. Impostate nel Programma Nazionale, per quel che riguarda il Piemonte, sull'ipotesi di due sistemi metropolitani alternativi a quello torinese, rispettivamente per il Piemonte meridionale e per il Piemonte settentrionale; impostate invece, nei programmi regionali, su un'articolazione policentrica in "15 aree ecologiche", facenti capo a 18 poli dominanti.

"A questi indirizzi di fondo si collegano le previsioni infrastrutturali; le quali, nel Progetto 80 riflettono l'intenzione purtroppo non suffragata da indicazioni più precise, di proporre alternative radicali alle attuali direttrici di crescita e di polarizzazione." (Unione Camere di Commercio del Piemonte, 1974).

### *Il rapporto preliminare dell'IRES*

Le ipotesi e gli obiettivi del Piano del CRPE sono stati ripresi e aggiornati dall'IRES nel 1972 nel suo "Rapporto preliminare per il piano di sviluppo": la via attraverso cui possono essere realizzate in Piemonte strutture insediative che permettono il "cambiamento sociale senza creare la congestione" e la diffusione sul territorio degli ambiti in cui agiscono le economie di agglomerazione e degli ambiti in cui si localizzano (o rilocalizzano) le industrie, è quella di "puntare su centri del Piemonte opportunamente attrezzati e collegati con i grandi poli del triangolo industriale, in modo da costituire poli secondari capaci, da un lato di ridurre il grado di sviluppo industriale di Torino, e dall'altro, di diffondere vastamente nel territorio del Piemonte strutture capaci di favo-

Figura 10.3. Insedimenti produttivi superiori ai 500 addetti (1971)



rire il modo di vivere urbano". Anche l'IRES indicherà per Novara e Alessandria "la funzione di poli capaci di contribuire all'equilibratura di territori interessanti più regioni: nel senso che Novara oltre che risentire di impulsi espansivi che da Torino si incanalano verso Milano, lungo i fasci di comunicazione fra le due metropoli, può utilizzare gli impulsi diffusivi che si originano dal polo milanese, mentre l'alessandrino può recepire gli impulsi assiali che si originano da Torino".

### *L'idea di Città-regione*

In tema di obiettivi territoriali perseguibili nella configurazione dello sviluppo socio-economico degli anni ottanta, è interessante ricordare la proposta della cosiddetta "città regione" ripresa dalla Soris (1971) nei seguenti termini:

"Il Piemonte è forse tra le regioni italiane quella che meglio si presta alla realizzazione della "città regione". Alcuni centri urbani sono collocati in aree di grande salubrità e notevole valore paesaggistico e sono facilmente collegabili con il centro metropolitano. Basti pensare a Cuneo e a Biella. Si tratta di centri che, anche per le tradizioni culturali ed economiche, possono essere sedi di attività di rilevanza regionale. Ricordiamo che la città-regione non è costituita da una grande area metropolitana attorniata da città satelliti che gravitano su di essa quasi completamente. Pur avendo un centro a più elevata polarizzazione regionale, la città-regione deve comprendere altri poli urbani collegati a quello metropolitano, con effetti di polarizzazione (parziale) di rilevanza

regionale.

"Un'articolazione urbanistica-regionale mentre potrà rivitalizzare centri urbani già esistenti, favorendo anche il decentramento industriale, consentirà di salvare alcune aree vicino alla grande metropoli che oggi minacciano di essere sommerse dall'attività edificatoria con gravi danni al patrimonio paesaggistico, culturale ed economico (per il significato che i valori paesaggistici assumono ad esempio per lo sviluppo dell'attività turistica). Basti pensare al grave pericolo che sta determinando per la regione la strisciante distruzione del grande parco della Mandria.

"La realizzazione della città-regione potrà favorire anche lo sviluppo del turismo di fine settimana che a sua volta potrà permettere la valorizzazione di certe strutture edilizie (di vecchi villaggi delle Langhe ad esempio) i quali si verranno a trovare in aree centrali o periferiche della città regione pur continuando a preservare i valori attuali i quali potranno diventare quindi motivo di più intensi richiami turistici. La realizzazione della città-regione comporta più massicci investimenti iniziali. In verità finora si è potuto ridurre le spese per le infrastrutture rinviando la costruzione non solo di scuole e di ospedali, ma anche quella di strade, di fognature e di acquedotti. Queste ultime infrastrutture sono state spesso concepite a livelli inadeguati, così da provocare gravi fenomeni di congestione e da rendere necessari a non breve scadenza, adeguamenti. In ogni caso si sono determinati nel lungo periodo maggiori costi di quelli che si sarebbero

sostenuti con una realizzazione delle infrastrutture razionali *ab initio*, in relazione alle prospettive di sviluppo. La città-regione impone una tempestiva realizzazione delle infrastrutture e quindi non consente rinvii negli investimenti necessari. È probabile che il costo delle infrastrutture soprattutto per le particolari reti di trasporto pubblico che si rendono necessarie, sia più elevato di quello possibile con altre strutture urbanistiche. Questo maggior costo è largamente compensato dai minori costi che possono derivare dalla ridotta congestione, dai vantaggi che presentano più articolati insediamenti industriali, dalle diminuite rendite urbane, anche a prescindere dall'utilità diretta che la valorizzazione del territorio con la città-regione comporta."

### 10.4. La strumentazione e i metodi di piano

In Piemonte, dove sono mancati, con diversi gradi di responsabilità, gli interlocutori della programmazione regionale (operatori privati, enti pubblici territoriali ed economici, sindacati) ognuno dei quali si è sentito più attratto verso il mantenimento, nelle diverse forme e al proprio livello di competenza, delle scelte che più opportunamente avrebbero dovuto essere di stretta pertinenza del Governo regionale, le tendenze neutrali, agendo in senso opposto a una linea di riequilibrio territoriale, hanno fino a oggi avuto il sopravvento nei confronti dei tentativi di inversione di tendenza, o meglio nei confronti di un processo pianificatorio che si è sempre limitato

alle intenzioni se non alla mera registrazione delle tendenze in atto senza capacità di indirizzo delle scelte dei diversi soggetti economici.

Il potenziale economico dell'area torinese è ormai talmente elevato rispetto alle altre aree regionali per cui, anche in presenza di una crisi strutturale, quale è quella attuale, esso continuerà a manifestare i suoi effetti squilibranti nel tempo: si impone pertanto oggi una revisione di metodi e di strumenti di pianificazione che non si sono dimostrati adeguati alla complessa realtà dei problemi.

Si vuol qui sottolineare, senza aver la presunzione di fornire una ricetta, la necessità di un quadro costituito da obiettivi espliciti e misurabili di piano ai quali sia possibile dare contenuti operativi, continuamente verificabili, in ordine ai risultati, sulla base degli interventi necessari per conseguirli. Si tratta in sostanza di rendere possibile una lettura in chiave economica e tecnica degli obiettivi politici, nonché di esplicitare le modalità e gli strumenti che si intendono adottare. Per quanto riguarda gli strumenti, al piano di sviluppo si dovrebbe affiancare un quadro di assetto territoriale che dovrebbe costituire un preciso riferimento per gli interventi sul territorio. Tale quadro è a sua volta articolabile sia in piani territoriali di coordinamento estesi ad aree sub-regionali, formulati con la diretta partecipazione delle amministrazioni locali interessate, sia in strumenti urbanistici di livello intercomunale e comunale.

Parlare oggi in Piemonte di metodologie generali della pianificazione pare prematuro: l'esigenza di fondo che la

Regione dovrà soddisfare, nell'avviare il processo di pianificazione si individua nella necessità di "ottenere rapidamente alcuni risultati che siano operativi ai fini della gestione pubblica del territorio, utilizzando, strumentalmente, tutti i dispositivi legislativi e amministrativi disponibili, anche quelli contenuti nella legge del 1942".

Il processo pianificatorio potrebbe correttamente prendere avvio dalla formazione di PTC estesi ad aree sub-regionali; questo tipo di pianificazione articolata a seconda dei diversi ambiti dovrebbe essere promossa sulla base del quadro di riferimento regionale. Questo è costituito da un complesso di scelte riguardanti:

- a) l'arco temporale di riferimento;
- b) le linee generali di assetto del territorio,
- c) gli obiettivi demografici e occupazionali,
- d) la salvaguardia dell'ambiente e del territorio,
- e) i criteri di pianificazione riguardanti il tipo di organizzazione territoriale (sviluppo concentrato o diffuso, sistema delle direttrici, ruolo dell'agricoltura collinare, suddivisione del territorio in comprensori, precisazione del ruolo dei singoli centri all'interno dell'armatura urbana regionale),
- f) gli indirizzi per la pianificazione comunale e intercomunale (criteri da seguire nella formazione e nel dimensionamento dei piani, quantificazione delle aree industriali con rinvio di tali scelte all'interno dell'"autorizzazione" regionale, vincoli territoriali, valutazione dei fabbisogni, criteri di attuazione dei piani ecc.).

A livello di aree sub-regionali si do-

vrebbe adottare metodi di pianificazione idonei a guidare il progressivo sviluppo degli insediamenti sul territorio, evitando il più possibile di pre-determinare rigidamente spazi e forme, in modo da consentire di ridurre al minimo le previsioni a lungo termine, e permettere invece un controllo effettivo dell'attività di pianificazione dei singoli comuni nel breve termine.

Si tratta in definitiva di costituire un quadro, articolato ai vari livelli, di strumenti definiti per la contrattazione delle scelte economiche e quindi degli interventi sul territorio all'interno del quale sia possibile per l'operatore pubblico attuare anche una strategia fondata su progetti operativi predisposti insieme agli stessi operatori economici, pubblici e privati. Il complesso di tali progetti (di tipo settoriale riguardanti il sociale e attivabili con carattere di urgenza, o relativi agli investimenti di attività produttive e di creazione dei relativi presupposti territoriali, normativi, fiscali) dovrebbe costituire quasi un insieme di interventi prioritari riequilibratori alla grande scala regionale.

Di fronte infatti alla crisi della programmazione globale va acquistando sempre maggior spazio e credibilità la tesi di restringere gli interventi programmatori "su settori più limitati, giungendo anche a veri e propri progetti singoli (sul tipo dei progetti speciali varati dalla legge sul Mezzogiorno).

È certo che per la realizzazione di tali progetti devono convergere un sistema di strumenti, debitamente coordinati, secondo schemi che innovino quelli del tradizionale operare della pubblica

amministrazione. Spesa pubblica, incentivi fiscali, politica delle partecipazioni statali, politica delle infrastrutture, vincoli urbanistici, controlli creditizi: tutti gli strumenti della politica economica devono concorrere nel perseguimento di obiettivi, che vanno debitamente quantificati e definiti con precise scadenze temporali". (E. Luzzati, 1974).

Pare comunque opportuno per l'operatore pubblico, mettere in atto un processo di formazione e di attuazione del Piano, in grado di fornire, all'operatore privato, chiamato ad aderirvi, per quanto attiene agli aspetti vincolistici e limitanti la propria sfera decisionale, quel quadro di certezze in cui possono trovare opportuna collocazione le competenze tecniche e operative dell'impresa nonché l'apporto determinante di tecnologie, di capacità realizzative e finanziarie.

Vi sono infine aspetti altrettanto importanti, connessi con l'attuazione delle azioni programmatiche, che andrebbero approfonditi con assoluta priorità: essi riguardano la strumentazione finanziaria e operativo-gestionale del piano o dei singoli progetti. Il problema finanziario appare particolarmente rilevante in quanto un tipo di "programmazione parziale" (cioè "non globale"), attuata per progetti, presuppone la necessità non solo di ricondurre in un ambito gestionale unitario tutti i progetti esistenti e significativi ai fini del disegno di assetto territoriale individuato dal piano, ma anche di attribuire agli organi esecutivi del piano capacità di coordinamento degli impegni di spesa e degli interventi degli enti pubblici ammini-

strativi, gestionali e territoriali.

Ed è necessario, a questo proposito definire strumenti idonei non solo per la gestione unitaria di tutti i fondi finanziari stanziati, a qualsiasi titolo e da qualsiasi ente, ma soprattutto per l'attribuzione, in ogni fase operativa, dei rispettivi compiti a ogni categoria di operatori interessati o interessabili. In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture, mentre la realizzazione è affidata in genere all'iniziativa privata, il finanziamento è oggi prevalentemente compito degli organismi pubblici: il problema che si apre è dunque quello della dimensione quantitativa dell'intervento finanziario, delle modalità e degli strumenti da mettere in atto.<sup>2</sup> È chiaro comunque che le varie proposte e ipotesi che vengono avanzate in questo campo, si pongono come obiettivo principale quello di fornire alla Regione strumenti idonei al fine di esercitare poteri autonomi nel campo della politica economica e di conseguenza di dare maggior potere a forme anche parziali di programmazione regionale intesa ancora, riduttivamente, come coordinamento di scelte e di interventi infrastrutturali sul territorio coerenti con il quadro urbanistico prescelto.

### 10.5. Criteri di riorganizzazione del territorio

Non si vogliono qui avanzare proposte di modelli decentralistici in Piemonte; non è questa la sede idonea per poterlo fare, e inoltre andrebbero condotte analisi in grado di verificare le oggettive possibilità di attuazione di quelle ipotesi che fin qui si sono

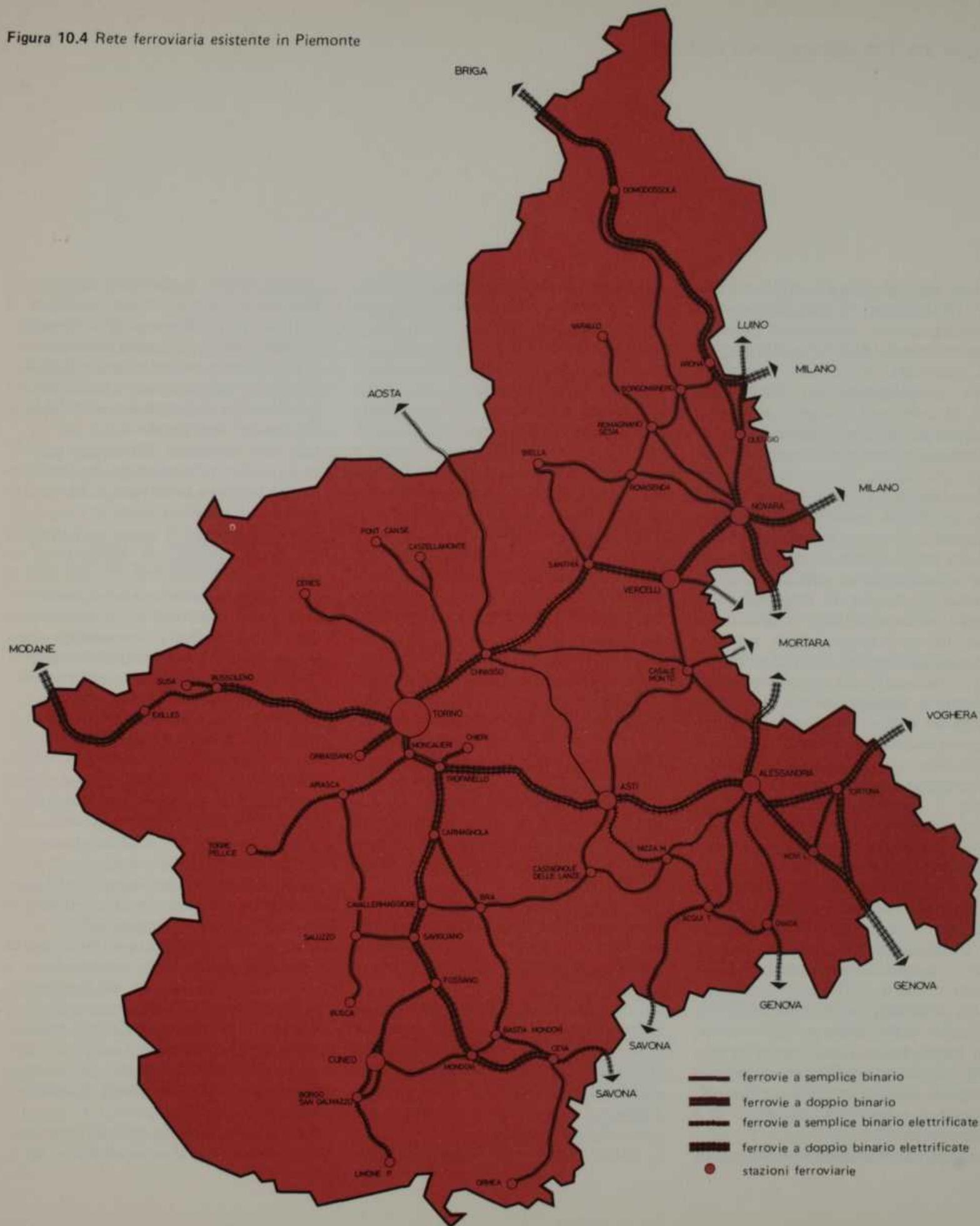
esposte sostanzialmente a livello intuitivo.

Si può tuttavia accennare ad alcuni criteri e indirizzi, atti al perseguimento degli obiettivi territoriali che la Regione ha già fatto propri, intorno ai quali è auspicabile venga incentrato il dibattito degli operatori economici pubblici e privati e delle parti sociali in causa.

Vanno dunque ricordate ancora (in altra parte dello studio si sono approfonditi tali aspetti) le quantità strategiche di nuova popolazione e di nuovi posti di lavoro prevedibili al 1986. Le più recenti elaborazioni previsionali svolte dall'IRES sono reperibili negli studi preparatori del PTC dell'area ecologica torinese. Anche se fanno riferimento a una parte soltanto del territorio regionale utilizzano tuttavia metodologie di calcolo che consentono accettabilistrapolazioni a livello piemontese. In base a queste previsioni si può ragionevolmente prevedere che, al 1986, in Piemonte, la popolazione rispetto al 1971 sarà aumentata di 404.000 unità e che le dinamiche economiche avranno provocato una riduzione di 150.000 attivi nell'agricoltura e un aumento di soli 39.000 posti di lavoro nell'industria. Il massimo assorbimento di occupazione dovrebbe registrarsi nel settore del terziario (85.000 nuovi posti di lavoro) ma non in misura sufficiente perché, anche se in presenza di un ulteriore abbassamento dei tassi di attività dal 42 al 39%, sul mercato del lavoro si possa prevedere un numero di disoccupati inferiore alle 100.000 unità.

Sulla base dunque delle quantità emerse e individuate, si propone al dibatti-

Figura 10.4 Rete ferroviaria esistente in Piemonte



to una serie di criteri e di linee guida per l'attuazione di un discorso di riorganizzazione territoriale teso al raggiungimento degli obiettivi qui sopra enunciati, e fondato sull'attuazione programmata in determinate aree di interesse strategico di risorse private e pubbliche, di politiche amministrative, di strumenti normativi, fiscali, urbanistici. Per quanto riguarda il decentramento industriale, le ipotesi e le previsioni della Regione (Legge regionale sulle aree di sviluppo industriale) propongono di procedere per aree specializzate e attrezzate. È necessario però, che le motivazioni di questo indirizzo abbiano origine anche dalla determinazione degli specifici comparti produttivi che potranno essere interessati dai progetti che si verranno a mettere in atto. E accanto a esigenze di tipo funzionale è opportuno valutare le implicazioni di tipo territoriale che interventi del genere comportano necessariamente.

Sotto il profilo urbanistico, infatti, dovrà essere evitato l'attuarsi di un modello ripetitivo a macchia d'olio, tipico dello sviluppo sino a ora attuato dai principali nuclei urbani della Regione e dell'area metropolitana. L'obiettivo di evitare la riproduzione di "sistemi sparsi", anche a piccola scala comporterà evidentemente la necessità di una modificazione degli strumenti di attuazione, di intervento e di controllo dello sviluppo urbanistico, che potrà trovare nel nuovo spazio amministrativo dell'Ente regionale l'ambito più idoneo per realizzarsi, secondo i criteri cui più sopra si è fatto riferimento.

Una seconda modificazione dei criteri

di intervento esposti, riguarda l'effettività del decentramento, che potrà essere conseguito solo se verrà attuata l'istituzione di "Enti funzionali", capaci non solo di esprimere gli indirizzi che dovranno presiedere alle scelte ubicative, ma anche di intervenire direttamente, con ampie facoltà decisionali, sui nuovi indirizzi ubicativi e su quelli di rilocalizzazione industriale. L'aspetto più interessante che emerge dalle previsioni effettuate al 1986 è la nuova dimensione che assumerà il settore terziario. In base alle previsioni effettuate il settore terziario assumerà una dimensione e un peso assai diversi e più rilevanti degli attuali.

È possibile affermare che l'organizzazione di questo settore economico costituisce elemento di importanza strategica all'interno di qualsiasi schema di riorganizzazione del territorio. Già oggi gli studi e le analisi compiute "indiziando" come centri "suscettibili di svolgere un ruolo non locale nell'ambito regionale una sessantina di centri" (Unione Camere di Commercio del Piemonte, 1974) hanno messo in rilievo:

a) "una elevata correlazione fra la dimensione demografica dei centri piemontesi al di sopra di una certa soglia urbana e il grado di attivizzazione per servizi;

b) una situazione fortemente anomala (caratterizzata da una scarsa attivizzazione per servizi rispetto alla dimensione demografica) per tutti i centri coinvolti da processi di rapida urbanizzazione e di accentuato addensamento demografico.

Il citato studio della Camera di Com-

mercio mette in evidenza sia il grado attuale di sperequazione nell'uso, o nel mancato utilizzo di tutto il vasto e diversificato patrimonio sociale e infrastrutturale esistente nella Regione, sia il tipo di rapporti che intercorrono fra l'assetto dei servizi e l'evoluzione del quadro territoriale.

Ciò che interessa comunque sottolineare è che nello sviluppo programmato nel tempo e nello spazio del settore terziario è possibile favorire l'impostazione di schemi di organizzazione del territorio fortemente innovativo: la corretta localizzazione di impianti o attrezzature connesse con questo settore potrà promuovere la formazione di consistenti livelli di economie esterne in grado di predisporre condizioni territoriali idonee a innescare i processi di decentramento ipotizzati.

La corretta possibilità di avviare e sostenere il decentramento demografico e occasioni produttive nei settori secondario e terziario, è basata sulla convergenza di fattori economici e territoriali che deriveranno dalla crescita della mobilità, dall'ubicazione di servizi e attrezzature terziarie in posizione esterna al capoluogo, dalla propensione all'abitare in luoghi dotati di maggiori "qualità ambientali".

Secondo quest'ottica una prima analisi "intenzionata" delle attrezzature è stata condotta al fine di mettere in evidenza quali potenzialità potrebbero scaturire da un più razionale utilizzo delle infrastrutture esistenti sia allo stato delle attuali condizioni sia dopo non sostanziali interventi di adeguamento.

Al di là infatti del tipo di occasioni socio-economiche e territoriali che la

Regione piemontese potrà offrire per dinamismi nel settore secondario e terziario che possano essere ricondotti a una politica di riequilibrio regionale, è di fondamentale importanza il riassetto che si potrà operare nel settore delle comunicazioni, in particolar modo del grado di utilizzo che si potrà raggiungere del notevole patrimonio ferroviario esistente in Piemonte. (Si veda la figura 10.6 a p. 197).

#### 10.6. Criteri di riorganizzazione della rete ferroviaria regionale

Viene pertanto delineato uno schema di riorganizzazione della rete ferroviaria regionale che, sulla base dei criteri di assetto del territorio enunciati, possa costituire una prima indicazione di massima per interventi in grado di consentire la più favorevole utilizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente.

Lo schema di rete si potrebbe dividere in due livelli: il primo livello, denominato "circuito primario regionale" permetterebbe un collegamento diretto senza trasbordi con Torino e con i poli principali della regione da qualunque punto del circuito stesso. Il secondo livello, composto da "circuiti o assi secondari regionali" non godrebbe invece di questa caratteristica, perché svolgerebbe un servizio di adduzione al circuito primario, lungo il quale i traffici verrebbero distribuiti. Tale sistema presenterebbe indubbiamente un elevato grado di attrattività per chi dovesse compiere uno spostamento lungo il circuito. Infatti, il materiale rotabile moderno, la frequenza ritmica dei treni impostata su orari mnemo-

nici, l'eliminazione dei trasbordi, consentirebbero da una parte una riduzione dei tempi di viaggio e dall'altra un notevole aumento del comfort per gli utenti conseguente all'eliminazione delle attese fra un treno e l'altro; inoltre consentirebbe un aumento dell'affidabilità del servizio conseguente all'eliminazione della possibilità che, causa un ritardo nella prima parte dello spostamento, "salti" la coincidenza col treno su cui si dovrebbe compiere la seconda parte. Le condizioni preliminari necessarie a una completa funzionalità del sistema potrebbero essere tre:

1) Tutte le linee dovrebbero essere elettrificate e almeno a doppio binario.  
2) Gli orari dei treni dovrebbero essere tali che siano ridotti al minimo per tutto il sistema i tempi di attesa per il trasbordo.

3) Il materiale rotabile dovrebbe essere uniforme in modo da assicurare una maggior elasticità al sistema.

Tale obiettivo potrebbe ovviamente essere raggiungibile con gradualità.

Per il circuito primario sono possibili due ipotesi:

1) un collegamento Torino-Chivasso-Santheta-Vercelli-Casale-Alessandria-Asti-Torino;

2) un collegamento Torino-Chivasso-Santheta-Vercelli-Novara-Mortara-Alessandria-Asti-Torino.

Su tale circuito primario si innesta il circuito secondario Chivasso-Casale-Asti che costituisce anch'esso un anello lungo il quale ci si sposta senza necessità di trasbordi per raggiungere una qualsiasi località situata lungo l'anello stesso.

Gli assi secondari sono:

Sud: Trofarello-Mondovì

Ovest: Torino-Susa

Nord-Ovest: Torino-Ceres e Torino-Rivarolo

Nord-Est: Torino-Arona

Sud-Est: Asti-Ovada.

Le varie componenti del sistema ferroviario regionale che così si verrebbe a configurare, sono:

*Circuito primario: 1<sup>a</sup> ipotesi.*

Il circuito proposto è il seguente: Torino-Chivasso-Santheta-Vercelli-Casale-Alessandria-Asti-Trofarello-Torino. In dettaglio il circuito primario (1<sup>a</sup> ipotesi) è costituito dalle seguenti tratte:

Torino-Chivasso: è previsto il quadruplicamento dei binari;

Chivasso-Santheta: tratta a doppio binario, elettrificata;

Santheta-Vercelli: tratta a doppio binario, elettrificata;

Vercelli-Casale: tratta a singolo binario, non elettrificata

Casale-Alessandria: tratta a singolo binario, non elettrificata;

Alessandria-Asti: tratta a doppio binario, elettrificata;

Asti-Trofarello: a doppio binario, elettrificata;

Trofarello-Torino: è previsto il quadruplicamento dei binari.

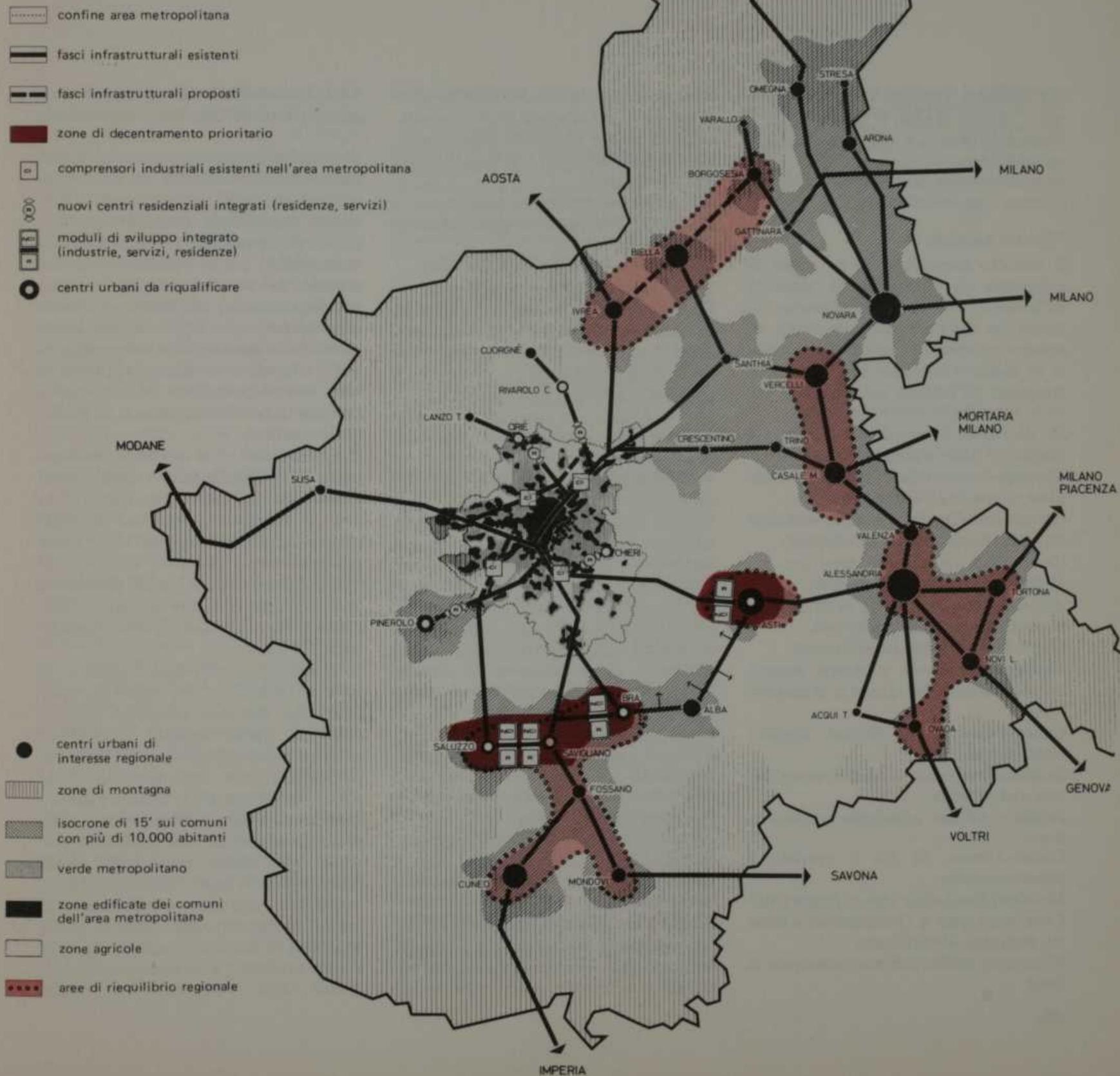
*Circuito primario: 2<sup>a</sup> ipotesi*

Torino-Chivasso-Santheta-Vercelli-Novara-Mortara-Alessandria-Asti-Trofarello-Torino. Rispetto alla 1<sup>a</sup> ipotesi questa seconda prevede un allargamento dell'area interessata dal circuito fino a comprendere Novara, utilizzando la linea Novara-Mortara-Alessandria

Figura 10.5. Ipotesi di riorganizzazione della rete ferroviaria regionale piemontese



Figura 10.6. Ipotesi di riorganizzazione del territorio regionale piemontese



## segue 10. Pianificazione regionale

per chiudere l'anello. Quindi rispetto alla 1<sup>a</sup> ipotesi vi sono le tratte:

Vercelli-Novara: a doppio binario, elettrificata;

Novara-Mortara-Alessandria: a doppio binario, non elettrificata.

### *Circuito secondario*

Il circuito secondario ha lo scopo di soddisfare la domanda di mobilità all'interno del circuito primario in modo da ottenere nel complesso un sistema integrato in grado di soddisfare in maniera adeguata la domanda di trasporto all'interno del triangolo Torino-Vercelli-(Novara)-Alessandria.

In dettaglio il circuito secondario è costituito dalle seguenti tratte:

Chivasso-Crescentino: a binario semplice; è prevista l'elettrificazione;

Crescentino-Casale: a binario semplice da elettrificare e da ammodernare;

Casale-Asti: a binario semplice, da elettrificare e da ammodernare;

Asti-Chivasso: a binario semplice, da elettrificare e da ammodernare.

L'asse Sud è costituito dalla linea:

Trofarello-Mondovì: a binario semplice, elettrificata. Su questa si innestano i rami:

Cuneo-Fossano: a binario singolo, elettrificata;

Saluzzo-Savigliano: a binario semplice, non elettrificata.

Parallele all'asse principale corrono le linee:

Cuneo-Airasca, di cui è previsto il potenziamento;

Mondovì-Bastia-Bra che si innesta sull'asse principale a Carmagnola: a binario semplice, elettrificata.

Si innesta inoltre sull'asse principale la linea

Alessandria-Cantalupo-Bra-Cavallermaggiore, a binario semplice, non elettrificata tranne che nella tratta Cantalupo-Alessandria che è a doppio binario, elettrificata.

L'asse Ovest è costituito dalla linea: Bussoleno-Torino, a doppio binario, elettrificata.

L'asse Nord-Ovest è costituito dalla Torino-Ceres: a binario semplice; Torino-Rivarolo: su cui è prevista la costruzione della bretella Volpiano-Leini-Borgaro e l'elettrificazione della tratta Borgaro-Rivarolo.

L'asse Nord-Est è costituito dalla: Torino-Arona: da Santhià a binario semplice, non elettrificata, su cui si innestano

Biella-Santhià: a binario semplice, non elettrificata;

Varallo Sesia-Romagnano: a binario semplice, non elettrificata;

Biella-Novara: a binario semplice, non elettrificata.

Per queste ultime linee la Regione ha già effettuato studi per verificare le possibilità di ammodernamento.

Inoltre è da considerare la Arona-Novara (a binario semplice nel tratto Vignale-Arona, elettrificata) per cui è previsto il raddoppio dei binari.

L'ultimo asse è quello Sud-Est costituito dalla

Ovada-Asti (a binario semplice, elettrificata) su cui si innestano la

Alessandria-Ovada (a binario semplice, elettrificata),

Alessandria-Acqui (a binario semplice, elettrificata),

inoltre l'asse è attraversato dalla Cavallermaggiore-Alessandria (a binario semplice, non elettrificata da Cavallermaggiore a Cantalupo).

### 10.7. Conclusioni sulle ipotesi di riorganizzazione del territorio regionale

Si sono così esposti, tenendo conto anche delle possibilità di intervento nel settore delle infrastrutture di trasporto ferroviario, alcuni criteri finalizzati al conseguimento degli obiettivi raggiungibili con un'opera di riorganizzazione del territorio regionale. Questa impostazione richiede un assetto pianificatorio che sappia mirare, all'interno della gamma delle soluzioni possibili, a quelle concretamente perseguibili, secondo proposte di temporalizzazione delle fasi attuative e di priorità da osservare.

Il presente lavoro si conclude pertanto con una visualizzazione dell'attuale assetto territoriale della Regione in cui, in funzione anche del discorso precedentemente impostato per l'area centrale, sono posti in evidenza in chiave problematica i nodi territoriali che presentano valore strategico rilevante e fondamentale in una qualsiasi ottica di piano.

In funzione di interventi limitati sulla rete ferroviaria e del dato di fatto costituito dall'area problema per eccellenza, quella centrale, è possibile pensare che il recupero, in un'ottica di riorganizzazione regionale, di tutta l'importante armatura urbana piemontese possa essere perseguito sia attraverso l'esaltazione del ruolo di "cerniera" che alcune aree, quale quella interessante l'asse Saluzzo-Bra-Asti, potrebbero sostenere nei confronti di ambiti territoriali oggi sfavoriti, anche se dotati di tutta una serie di "potenzialità positive" e di suscettività territoriali assai interessanti, sia consi-

derando come aree di riequilibrio regionale quelle che oggi o stanno scondando un progressivo processo di abbandono, oppure vedono già l'affermarsi di forme di gravitazione all'esterno della stessa regione. Né va sottovalutata la problematicità delle aree montane, che ospitano ancora quasi il 12% degli attivi in agricoltura, e delle aree agricole centrali, per le quali, constatata ormai la gravità dei fenomeni di depauperamento sociale in atto (analisi attente e documentate sulla struttura agricola della regione sono state già condotte nei vari documenti dell'IRES), appare necessario programmare in tempi brevi interventi di emergenza, anche se è facilmente intuibile quale ordini di difficoltà comporti la formulazione di piani di sviluppo per aree dove il tasso di vecchiaia della popolazione supera il 40% e dove la metà degli occupati nel principale settore di attività economica ha un'età superiore ai 54 anni.

La visualizzazione espressa dalla carta rappresentata nella figura 10.6. contiene dunque una descrittiva sommaria di quello stato di fatto: l'attuale schema di assetto del territorio viene tuttavia interpretato in un'ottica evolutiva, in grado cioè di indicare a grandi linee quali siano le possibili utilizzazioni funzionali delle diverse aree e quale tipo di articolazione spaziale possano assumere le maggiori attrezzature di livello regionale e interregionale, e fra queste in particolare le infrastrutture di trasporto.

#### Note al capitolo 10

<sup>1</sup> "Formulazione delle ipotesi-obiettivo-vincolo di sviluppo demografico e di localizzazione della popolazione nel territorio, individuazione delle aree da sottoporre ai vincoli, indirizzi ipotetici di assetto, indicazioni sulle priorità di interventi infrastrutturali." (Assessorato Urbanistica Torino Commissione S.e.d.C.; *Relazione finale*, p. 3).

<sup>2</sup> Una nota particolare merita, per la sua rilevanza ai fini della attuazione del piano-programma, il problema dei finanziamenti degli interventi infrastrutturali, a cui si collega quello più generale dell'organizzazione della spesa pubblica per investimenti. Non vi è dubbio che, già attraverso i normali canali finanziari e amministrativi, una volta che fosse dato avvio alla riforma della pubblica amministrazione, si potrebbe impostare una concreta e fattiva politica degli investimenti. In generale, il problema dello "snellimento" delle procedure di attivazione della spesa pubblica è stato affrontato attraverso soluzioni di varia natura, quali la concessione, la convenzione, le società pubbliche per azioni, le società finanziarie miste, soluzioni che hanno tuttavia suscitato in maggior o minor misura perplessità d'ordine politico e tecnico, in modo tale da imporre una revisione, peraltro già in atto, della figura dell'"operatore-imprenditore pubblico". Si può infatti affermare che gli istituti della concessione e della convenzione hanno fornito esiti sovente assai negativi sia per quanto riguarda gli aspetti connessi con l'espletamento delle funzioni proprie dell'ente pubblico (valutazione della fattibilità del progetto rispetto agli obiettivi di piano e al grado di redditività interna, controllo della gestione), sia per quanto riguarda il regime temporaneo di monopolio, che, nel caso della concessione, si viene sovente a creare nella gestione-fornitura di servizi (tipico è il caso dei trasporti in concessione). L'istituto della convenzione poi pone problemi connessi sia con le modalità di scelta degli operatori chiamati alla realizzazione degli interventi, sia con l'esigenza di non disgiungere le diverse fasi progettuali, attuative, gestionali

dal momento del reperimento e dell'acquisizione dei mezzi finanziari (fatto questo che peraltro potrebbe trovare giustificazione d'essere in particolari casi di "progetti integrati" dove si rendesse necessaria la figura del *general contractor*).

# Appendici

## 1. Elenco delle abbreviazioni usate nel testo

AET	Area ecologica di Torino (altre volte area ecologica torinese)
AMT	(altre volte AM) - Area metropolitana torinese
ANCI	Associazione nazionale dei Comuni italiani
Cost.	Costituzione italiana
CRESME	Centro Ricerche Economiche Sociologiche di Mercato nell'Edilizia
CRPE	Comitato regionale per la Programmazione economica
CSRT	Centro Studi Ricerche sul Territorio
CSST	Centro Studi Sistemi di Trasporto
DM	Decreto ministeriale
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
GESCAL	Gestione case per i lavoratori
IRES	Istituto Regionale di Ricerche Economiche e Sociali
ISTAT	Istituto Centrale di Statistica
L.	Legge
LL.PP.	Lavori Pubblici
NCU	Nucleo centrale urbano
SUR	Sezione urbanistica regionale
ZCA	Zona centrale aulica

## 2. Provvedimenti legislativi citati

- DM 12 luglio 1912 (aggiornato col DM 15/10/1924 e col DM 26/2/1927), "Elenco delle industrie insalubri".
- L. 1 giugno 1939 n. 1089 (in G.U. n. 184 dell'8/8/1939), "Tutela delle cose di interesse artistico e storico".
- L. 17 agosto 1942 n. 1150 (in G.U. n. 244 del 16/10/1942), "Legge urbanistica (modificata e integrata con legge 6 agosto 1967, n. 765, 19 novembre 1968, n. 1187 e 1 giugno 1971, n. 291, 22 ottobre 1971, n. 865)".

DPR 6 ottobre 1959 approvazione del PRG di Torino. Variante 17 adottata con delibera del Consiglio Comunale di Torino 1/4/1974, approvata dal Co.Re.Co. il 26/4/1974.

L. 18 aprile 1962 n. 167 (in G.U. n. 111 del 30/4/1962), "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare" (Modificata e integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865).

L. 13 luglio 1966, n. 615 (in G.U. n. 201 del 13/8/1966), "Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico".

L. 28 luglio 1967, n. 641 (in G.U. n. 198 dell'8/8/1967), "Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971".

L. 12 febbraio 1968, n. 132 (in G.U. n. 68 del 12/3/1968), "Enti ospedalieri ed assistenza ospedaliera".

D.M. 1 aprile 1968 (in G.U. n. 96 del 13/4/1968), "Distanza minima a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'articolo 19 della legge 6 agosto 1967, n. 765".

D.M. 2 aprile 1968 (in G.U. n. 97 del 16/4/1968), "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza per i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765."

L. 19 novembre 1968 n. 1187 (in G.U. n. 304 del 30/11/1968), "Modifiche e integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150".

L. 22 marzo 1971, n. 184 (in G.U. n. 105 del 28/4/1971), "Interventi per la ristrutturazione e la riconversione di imprese industriali".

L. 22 maggio 1971, n. 338 (in Suppl. Ordinario alla G.U. n. 148 del 14/6/1971), "Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Piemonte".

L. 1 giugno 1971 n. 291 (in G.U. n. 139 del 3/6/1971), "Provvedimenti per l'accelerazione di procedure in materia di opere pubbliche e in materia urbanistica e per l'incentivazione dell'attività edilizia".

L. 11 giugno 1971 n. 426 (in G.U. n. 168 del 6/7/1971), "Disciplina del commercio".

L. 22 ottobre 1971, n. 865 (in G.U. n. 276 del 30/10/1971), "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche e integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 19 settembre 1964, n. 847; e autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata".

L. 1 dicembre 1971, n. 1101 (in G.U. n. 324 del 23/12/1971), "Legge sulla ristrutturazione, riorganizzazione e conversione dell'industria e dell'artigianato tessili".

DPR 15 gennaio 1972, n. 8 (in Suppl. Ordinario alla G.U. n. 26 del 26/1/1972), "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personale e uffici".

Legge Regionale 15 gennaio 1973, n. 3 (in B.U. 23/1/1973, n. 3), "Criteri generali per la costruzione, l'impianto, la gestione ed il controllo degli asili-nido comunali

costruiti e gestiti con il concorso dello Stato di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (1) e con quello della Regione".

L. 30 luglio 1973, n. 477 (in G.U. n. 211 del 16/8/1973), "Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato".

Legge Regionale 11 agosto 1973, n. 17 (in B.U. n. 33 del 21 agosto 1973), "Delimitazione delle zone montane omogenee. Costituzione e funzionamento delle Comunità montane".

DPR 31 maggio 1974, n. 416 (in Suppl. Ordinario alla G.U. n. 239 del 13/9/1974), "Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria e artistica".

DL 8 luglio 1974, n. 264 (in G.U. n. 181 dell'11 luglio 1974), "Norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria".

L. 17 agosto 1974, n. 386 (in G.U. n. 225 del 29 agosto 1974), "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 8 luglio 1974, n. 264, recante norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria".

Legge Regionale 9 aprile 1975 n. 21 (in B.U. n. 15 del 15 aprile 1975) "Interventi a favore dei Comuni e dei Consorzi di Enti locali per la Costruzione di aree industriali attrezzate".

Legge Regionale 4 giugno 1975, n. 41 (in B.U. 10/6/1975, suppl. n. 23), "Individuazione ed istituzione dei comprensori".

### 3. Elenco dei piani citati nel testo

PdF, Programma di Fabbricazione,

ex legge n. 1150.

È strumento urbanistico generale, di livello comunale: si configura come una sorta di Piano regolatore assai semplificato dal quale si differenzia nei contenuti tecnici e nelle procedure e norme di adozione e approvazione.

PdL, Piano di Lottizzazione ex art. 78 legge n. 1150, modificato e integrato dalla legge n. 765. È uno strumento urbanistico attuativo del Piano regolatore; viene promosso e attuato dall'iniziativa privata sotto il controllo esercitato dall'Amministrazione pubblica attraverso l'istituto della convenzione; il PdL viene anche detto "Piano di Lottizzazione Convenzionata".

PEEP, Piano per l'edilizia economica e popolare (detto anche "Piano di Zona") ex legge n. 467.

Piano delle zone da adibire alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico. È strumento urbanistico attuativo di iniziativa pubblica, ed è configurabile come piano particolareggiato.

PIP, Piano di Insediamenti Produttivi, ex art. 27 della legge n. 865. Piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi: è strumento urbanistico attuativo di iniziativa pubblica assimilabile al PEEP.

PP, Piano Particolareggiato di esecuzione (a volte nel testo PPE).

È lo strumento urbanistico attuativo del Piano regolatore e si configura come piano planivolumetrico di ambiti urbani limitati. Viene promosso e attuato dall'iniziativa pubblica.

PRG, (a volte nel testo PR o PRGC): Piano Regolatore Generale ex art. 7 legge n. 1150.

È lo strumento urbanistico di livello comunale che contiene le direttive di sviluppo fisico del territorio.

PRI, (a volte nel testo PI): Piano Regolatore Intercomunale ex art. 12 legge n. 1150. Si configura come strumento urbanistico generale esteso a due o più comuni contermini aventi la necessità di coordinare le proprie dinamiche di sviluppo fisico.

PTC, (a volte nel testo PT): Piano Territoriale di Coordinamento ex art. 5 legge n. 1150. Si configura come piano urbanistico a carattere regionale o sub-regionale e contiene direttive in merito alle zone da riservare a speciali destinazioni, a vincoli, alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi e impianti importanti, e alla rete delle principali linee di comunicazione.

#### 4. Comuni dell'area metropolitana e dell'area ecologica torinese

*Area metropolitana torinese: comuni della prima cintura (23)*

Alpignano, Baldissero Torinese, Beinasco, Borgaro, Cambiano, Caselle, Chieri, Collegno, Druento, Grugliasco, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pecetto Torinese, Pianezza, Pino Torinese, Rivalta di Torino, Rivoli, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, Trofarello, Venaria.

*Area metropolitana torinese: comuni della seconda cintura (29)*

Airasca,<sup>1</sup> Avigliana, Brandizzo, Bruino, Buttigliera, Candiolo, Carignano, Carmagnola, Caselette, Castiglione, Chivasso, Ciriè, Gassino, La Loggia, None, Piobesi, Piossasco, Poirino, Riva presso Chieri, Robassomero, Rosta, San Francesco al Campo, San Maurizio Canavese, Santena, Villarbasse, Villastellone, Vinovo, Volpiano, Volvera.

*Area ecologica torinese: comuni esterni all'area metropolitana*

Ala di Stura, Almese, Alpette, Andezeno, Arignano, Bairo, Balangero, Baldissero Canavese, Balme, Barbania, Bardonecchia, Borgiallo, Borgone di Susa, Bosconero, Brozolo, Brusasco, Bruzolo, Busano, Bussoleno, Cafasse, Canischio, Cantoira, Caprie, Casalborgone, Castagneto Po, Castagnole Piemonte, Castellamonte, Castelnuovo Nigra, Cavagnolo, Ceres, Ceresole Reale, Cesana Torinese, Chialamberto, Chianocco, Chiesanuova, Chiomonte, Chiusa di S. Michele, Cicogne, Cintano, Cinzano, Clavière, Coassolo Torinese, Coazze, Collettero, Castelnuovo, Condove, Corio, Cumiana, Cuorné, Exilles, Favria, Feletto, Fiano, Foglizzo, Forno Canavese, Frassinetto, Front, Germagnano, Giaglione, Giaveno, Givoletto, Gravere, Groscavallo,

Grosso, Ingria, Isolabella, La Cassa, Lanzo Torinese, Lauriano, Lemie, Levone, Locana, Lombardore, Lombriasco, Lusigliè, Marentino, Mathi, Mattie, Meana di Susa, Mezenile, Mombello di Torino, Mompantero, Monastero di Lanzo, Moncenisio, Montaldo Torinese, Montanaro, Monteu da Po, Moriondo Torinese, Noasca, Nole, Novalesa, Oglanico, Osasio, Oulx, Ozegna, Pancalieri, Pavarolo, Pertusio, Pessinetto, Pont Canavese, Pralormo, Prascorsano, Pratiglione, Reano, Ribordone, Rivalba, Rivara, Rivarolo Canavese, Rivarossa, Rocca Canavese, Ronco Canavese, Rondissone, Rubiana, Salassa, Salbertrand, San Benigno Canavese, San Carlo Canavese, San Colombano Belmonte, San Didero, Sangano, San Gillio, San Giorio di Susa, San Ponso, San Raffaele Cimena, San Sebastiano da Po, Sant'Ambrogio di Torino, Sant'Antonino di Susa, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sciolze, Sparone, Susa, Torrazza Piemonte, Torre Bairo, Trana, Traves, Usseglio, Vaie, Valdellatorre, Valgioie, Vallo Torinese, Valperga, Valprato Soana, Varisella, Vauda Canavese, Venaus, Verolengo, Verrua Savoia, Villanova Canavese, Villar Dora, Villarfioccardo, Virle Piemonte, Viù, Crescentino, Fontanetto Po, Lamporo, Saluggia, Caramagna Piemonte, Casalgrasso, Ceresole Alba, Faule, Polonghera, Racconigi, Sommariva del Bosco, Albugnano, Aramengo, Berzano di San Pietro, Buttigliera d'Asti, Castelnuovo Don Bosco, Cerreto d'Asti, Cocconato, Moncucco Torinese, Moransengo, Passerano Marmorito, Pino d'Asti, Piovà Massaia, Robella, Tonengo, Villanova d'Asti.

<sup>1</sup> Airasca è l'unico comune che, pur appartenendo all'AMT, è esterno all'AET.

## Bibliografia

- Associazione Piemonte-Italia, *Le previsioni demografiche regionali nel quadro della programmazione economica Atti della XX riunione scientifica della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica* (Torino, 9-10 febr. 1968).
- *Le aree socio-economiche del Piemonte* (Torino 1970).
- Beltrame C., *Il quadro di riferimento di ordine territoriale per la pianificazione urbanistica comunale di Alessandria*, in Piano Regolatore Generale della città di Alessandria, progetto 1973.
- Città di Torino, Assessorato alla Pianificazione Urbanistica, *Commissione Scientifica di Coordinamento. Relazione finale*. (1969).
- Assessorato all'Urbanistica, *Relazione generale della Commissione Scientifica e di Coordinamento* (1970).
- *Regolamento Edilizio* (rist. 1972).
- Assessorato all'Urbanistica, Centro Studi Urbanistici, *Analisi della situazione dei servizi pubblici*, N. 1 (1972).
- Assessorato all'Urbanistica, Centro Studi Urbanistici, *Centro storico. Attuazione del programma generale di pianificazione urbanistica. La gestione urbana nella zona centrale antica di PRG*. (1973a).
- Assessorato all'Urbanistica, Centro Studi Urbanistici, *Torino e i comuni della prima cintura. Analisi della situazione dei servizi pubblici*, N. 2 (1973b).
- Assessorato all'Urbanistica, Commissione Tecnica di Coordinamento, *Relazione e allegati sul programma operativo per l'attuazione degli obiettivi generali di politica urbanistica dell'amministrazione comunale, secondo i lineamenti della variante 17 al vigente PRGC* (bozza provvisoria, 1974a).
- Assessorato all'Urbanistica, Centro Studi Urbanistici, *Torino e i comuni della prima e seconda cintura. Analisi della situazione dei servizi pubblici*, N. 3 (1974b).
- Assessorato all'Urbanistica, Centro Studi Urbanistici, *Torino e i comuni della prima e seconda cintura. Analisi della situazione dei servizi pubblici*, N. 4 (1975).
- Credito Fondiario S.p.A. (a cura del), *Del mercato edilizio nel 1971* (Roma 1972).
- Del mercato edilizio nel triennio 1972-74* (Roma 1975).
- CRPE, *Piano di sviluppo economico regionale: progetto per il quinquennio 1966-70* (Torino 1967).
- *Confronto fra le previsioni del piano regionale e dinamica effettiva. Scelte politiche proponibili per la redazione del secondo piano 1971-1975* (Torino 1970).
- CSRT, *La dinamica del decentramento industriale dalle aree urbane: il caso di Torino* in Note informative di politica economica regionale N. 3-4-5 (1974).
- De Carlo G. (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area torinese* (Marsilio, Padova 1964).
- Gabrielli B., *Formazione e crisi del piano intercomunale torinese*, Urbanistica N. 50-51 (ott. 1967).
- IRES, *La situazione economica nel Piemonte* (Torino, marzo 1965).
- Unione Regionale delle Province Piemontesi, *Rapporto dell'IRES per il piano di sviluppo del Piemonte* (Torino 1967).
- *Studio per gli insediamenti universitari in Piemonte* (Torino 1968).
- *Lineamenti di una società finanziaria per lo sviluppo economico e l'assetto del territorio regionale* (Torino 1969).
- *Problemi e strumenti della politica dei trasporti a livello regionale* (Torino, aprile 1969).
- *Rapporto preliminare sull'area ecologica di Torino* (Torino, marzo 1971).
- *Rapporto preliminare dell'IRES per il piano di sviluppo del Piemonte 1970-1975* (Torino 1972).
- *Rapporto per il piano regionale 1974-1978* (febr. 1974).
- *Previsione della popolazione dell'area ecologica di Torino* (Torino 1974).
- *Linee per la formazione del piano territoriale di coordinamento per l'area ecologica di Torino* (febr. 1975).
- ISTAT, Il Censimento generale della Popolazione, 24 ottobre 1971, *Dati per comune sulle caratteristiche strutturali della popolazione e delle abitazioni Fascicolo 1°*, provincia di Torino (Roma 1974).
- *5° Censimento generale dell'Industria e del Commercio*, 25 ottobre 1971, *Dati sulle caratteristiche strutturali delle imprese e delle unità locali Fascicolo 1°* Torino, dati provinciali e comunali (Roma 1975).
- Lacava A., *Problemi territoriali dello sviluppo industriale* (Etas Kompass, Milano 1968).
- Lombardi G., *Voce Piani intercomunali in Novissimo Digesto Italiano* (Utet, Torino 1966).
- *Dalla pianificazione intercomunale alla pianificazione comprensoriale: profili giuridici e amministrativi* Urbanistica N. 50-51 (ott. 1967).
- Luzzati E., *Attività e obiettivi delle finanze regionali*, in *Economica pubblica* (marzo 1974).
- Osservatorio Urbanistico Regionale del Piemonte, *Quaderno 1 - Contributi di analisi urbanistica sull'area metropolitana torinese* (Torino, febr. 1974).
- Provincia di Torino, Assessorato all'Istruzione, Ufficio Studi, *Proposta di distrettualizzazione scolastica del territorio provinciale ed urbano di Torino* (1975).
- Regione Piemonte, Giunta Regionale, *Progetto di potenziamento dei trasporti pendolari su ferrovia nell'area metropolitana torinese* (1973).
- Assessorato all'Urbanistica, Sezione Urbanistica Regionale, *Analisi di settore e prime risultanze sulla realtà territoriale dell'area torinese* (dic. 1974).
- SORIS, *Piemonte area forte nel Sud Europa* (Boringhieri, Torino 1971).
- Spantigati F., *Manuale di diritto urbanistico* (Giuffrè, Milano 1969).
- Testi A., *Sviluppo e pianificazione regionale. Le teorie e le politiche* (Einaudi, Torino 1970).
- Unione Camere di Commercio del Piemonte - POLIS, *Ricerca sull'assetto dei servizi nella Regione Piemonte* (Torino 1974).
- Unione Industriale della Provincia di Alessandria, *Analisi dei problemi relativi alla creazione di aree industriali per la Provincia di Alessandria* (Somea, sett. 1974).
- Vaciago, *Programmazione regionale e bilancio programmato*, Econ. pubbl. (marzo 1974).

Generalmente si tende a far coincidere in termini concettuali la concentrazione territoriale delle risorse con il fenomeno della congestione, fisica e sociale e, quest'ultima, con il cattivo funzionamento delle strutture urbane e quindi con lo spreco.

Questo assunto va tuttavia verificato, specie per quanto riguarda la conurbazione torinese dove, se si può parlare di congestione, si tratta di un fatto che è più dovuto al bassissimo grado di organizzazione dell'area e delle sue infrastrutture civili e sociali rispetto ai processi avvenuti di accentramento dei fattori economici, che non al fenomeno della concentrazione *tout court* dell'attività in un ambito territoriale relativamente ristretto.

Le disfunzioni delle aree di grande concentrazione e il declino delle aree economicamente deboli rappresentano oggi due fra i più rilevanti e irrisolti problemi d'ordine territoriale nelle regioni d'Italia e, in particolare, in Piemonte.

Se su questi temi molto si è scritto e poco si è fatto, bisogna pur osservare che intorno a essi in Piemonte ormai è in atto un impegno di pubblici poteri e di forze economiche e sociali.

Pertanto, l'approccio ai temi inerenti la pianificazione urbana e territoriale della massima conurbazione piemontese, vuole essere un parziale contributo, sul piano dei metodi, al dibattito aperto da recenti iniziative del governo regionale.

Di fronte agli immensi fabbisogni sociali inevasi, il problema è come spendere le poche risorse disponibili per avviare un processo di riequilibrio. Si tratta di un problema d'ordine economico, ancor prima di essere un fatto di organizzazione territoriale.

Il presente studio, nell'offrire un quadro generale e articolato dei problemi sociali ed economici dell'area torinese, prospetta quali sono le esigenze inevase e i fabbisogni espressi in termini di qualità e quantità, e cerca di suggerire ipotesi, per ora a livello più di metodo che non di immediata operatività, che contribuiscano a far sì che i problemi emergenti possano essere avviati a soluzione senza causare un aggravamento delle condizioni esistenti e in funzione del più vasto quadro regionale di riferimento.

La SITECO opera a Torino dal 1972 svolgendo attività di consulenza e progettazione nel campo dell'economia, dell'urbanistica, dell'ecologia, dell'edilizia e dell'ingegneria civile. Ha sviluppato questo studio per incarico dell'Unione Industriale di Torino.