



CARTA DEL TERRITORIO
La proposta del Piemonte per un nuovo governo
del territorio regionale

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*
Brunello Mantelli, *Vicepresidente*
Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,
Carmelo Ini, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*
Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga,
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borrione, Laura Carovigno, Renato Cogno,
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo,
Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia,
Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino, Santino Piazza,
Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2009 IRES - Istituto di Ricerche Economiche Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 978-88-87276-99-2



Indice

INTRODUZIONE	1
PARTE I – EREDITÀ E PRESUPPOSTI	7
La pianificazione territoriale in Piemonte	9
PARTE II – LE PROPOSTE	17
Dall'urbanistica al governo del territorio	19
Il Piano territoriale	25
Il Piano paesaggistico	31
Il Documento strategico territoriale e i territori di progetto	37
Gli strumenti di accompagnamento	45
PARTE III – GLI SCENARI	53
Una sfida istituzionale	55
PARTE IV – FRAMMENTI DI CONOSCENZA	61
Consumo di suolo e attività di piano	63
Energia e territorio: la situazione piemontese	69
La qualità dello sviluppo	73
L'exasperazione localistica e gli strumenti per governarla	79
Vuoti industriali: eredità e innovazione	85
GLI AUTORI	95



INTRODUZIONE

Sergio Conti

C'è un filo rosso che unisce le diverse componenti che costituiscono la proposta elaborata nel corso della legislatura, che viene qui presentata in forma sintetica e problematica, rinviando i dettagli tecnici e di metodo ai singoli documenti già approvati dalla Giunta regionale. Esso riguarda, in particolare, la volontà di interpretare e governare il territorio regionale superando gli schemi della vecchia logica funzionalistica, che separava ambiti di piano e di governo - e, conseguentemente, livelli e competenze - per riconoscere invece una visione dinamica e costruttiva della regione. L'idea di *governo del territorio* che qui si propone abbraccia un sistema di relazioni che si sviluppano all'interno e con l'esterno della regione, un modello di pianificazione finalmente capace di tutelare e rendere fruibili i beni pubblici, che riconosca e rivitalizzi le diverse identità che compongono e sostengono la regione, la sua economia, la sua società, il suo paesaggio. Ciò che involge la non separazione, ma anzi l'integrazione fra competitività, sostenibilità e coesione, dove urbanistica, ambiente e strategie di sviluppo e di trasformazione non siano più antitetiche ma componenti di un unico disegno condiviso.

Tutto questo chiama in causa il rapporto, mai compiutamente risolto, fra efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, ai diversi livelli in cui queste possono manifestarsi. È noto, infatti, quanto il problema dell'*efficienza* - ovvero il rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti - sia decisivo a qualsiasi livello noi ci poniamo, in particolare negli anni attuali e in quelli futuri, che saranno verosimilmente segnati da risorse limitate. Ciò coinvolge la stessa urbanistica, la gestione del territorio e delle sue risorse fisiche: un'urbanistica che pare assai poco orientata alla soluzione dei problemi, oltre che poco attenta alla condivisione sociale delle scelte che avalla e che propone. Una disciplina, in altre parole, orientata all'autoreferenzialità, molto più attenta a dibattere su quella che può essere la migliore architettura normativa che non a prendere in carico la complessità dei problemi che attendono una soluzione, possibilmente in tempi brevi: problemi che richiedono apparati e culture tecniche autorevoli e adeguate.

A questo si aggiunge la questione dell'*efficacia*, ovvero la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati, facendo proprie le preoccupazioni - assai spesso fondate - di coloro che all'urbanistica contemporanea richiedono di prestare attenzione ai problemi del vivere e del comunicare, oltre che di sostenere prospettive di solidarietà intergenerazionale. E quindi della conservazione dei suoli, della riqualificazione dell'*habitat* urbano e del suo disegno, capace di contenere la rendita risorse utilizzabili per il bene comune, per la città pubblica: transcendendo astrazioni e ideologie, per perseguire *civitas* e *polis*, per dirla con i classici.

Questo obiettivo può realizzarsi se ci si indirizza verso strumenti con valenza strategica, piani e programmi meno conformativi e maggiormente votati alla gestione delle trasformazioni: richiamando, in altre parole, la co-pianificazione e la partecipazione. Ciò che rappresenta, nel contempo, una condizione ineliminabile per compenetrare i processi economico-sociali con le politiche della sostenibilità, richiamando l'esigenza dei pensieri lunghi, quelli che col tempo si correggono.

Il problema che si affaccia, sotto questa luce, è la perdurante incapacità italiana di "fare sistema", di coinvolgere una pluralità di attori con l'obiettivo di concentrarsi efficacemente su una programmazione di lungo periodo, pur nella convinzione che l'integrazione ha un costo - umano, di tempo, organizzativo - e deve fornire per questo un valore aggiunto. Ciò che chiama in causa, anzitutto, la *conoscenza* quale asse portante delle strategie di sviluppo - da cui



i quadri di riferimento strutturali che tanta parte occupano nell'elaborazione dei piani e degli altri strumenti qui presentati – e il rapporto fra politiche del territorio e politiche socio-economiche, dove la *governance* costituisce un fondamentale fattore di competitività.

È comunque da escludere che una ridefinizione della *governance* territoriale passi attraverso una revisione dei confini e degli enti amministrativi territoriali: ciò darebbe una risposta statica e rigida a problemi di natura dinamica (vale qui la pena di ricordare il naufragio degli enti comprensoriali). Non si tratta di inventare nuove istituzioni, ma di promuovere in forme innovative le pratiche decisionali e di governo delle istituzioni esistenti.

È per questo motivo che occorre una revisione di fondo delle politiche territoriali regionali: non più burocratiche, regolamentative e dirigistiche, ma escludendo di relegare il livello regionale a un ruolo residuale rispetto ai compiti attribuiti ai comuni e alle loro aggregazioni: si rischierebbe in tal modo di trascendere la funzione strategica della Regione esasperando la competizione tra i livelli amministrativi locali. Si tratta dunque di mettere a fuoco istituti e strumenti volti a favorire la cooperazione e il coordinamento intercomunale, oltre che quella tra l'insieme dei sistemi locali e la regione nel suo complesso.

Ne consegue l'esigenza di riconoscere le *territorialità attive*, dotate di una specifica organizzazione e capaci di auto-rappresentarsi e la cui identità è l'esito di un progetto che può generare *valore aggiunto territoriale*. Queste territorialità attingono valore - in senso generale, non soltanto economico - da ciò che è loro proprio, ovvero dal *capitale territoriale*, con cui si intende un insieme localizzato di beni comuni, comprendendovi le risorse dell'ambiente naturale, il patrimonio storico-culturale, il capitale fisso accumulato (infrastrutture, impianti ecc.), i beni relazionali (capitale cognitivo, capitale sociale, capacità istituzionale ecc.), le cui caratteristiche sono l'*immobilità* (nel senso che chi vuole fruirne deve localizzarsi), la *specificità* (difficilmente reperibili altrove) e la *patrimonialità* (non sono cioè riproducibili in tempi brevi).

Si tratta ovviamente di condizioni non uniformemente distribuite. Ne discende che l'obiettivo non è quello di rinvenire un dato "pezzo di territorio" rispetto al quale, con opportuni stimoli, si perseguano obiettivi di sviluppo, bensì aggregati di soggetti che, in funzione degli specifici rapporti che intrattengono tra loro e con le specificità del luogo in cui operano e agiscono, si comportano come un soggetto collettivo.

Queste assunzioni sono riconducibili agli elementi portanti sanciti dagli *Accordi di Lisbona e di Göteborg*. Questa corrispondenza è una ragione decisiva a favore di una strategia che faccia della programmazione ordinaria e di quella comunitaria i cardini dell'azione regionale. La centralità della dimensione territoriale è peraltro richiamata nelle indicazioni metodologiche contenute sia nei documenti comunitari che nel *Quadro Strategico Nazionale* a proposito della declinazione della politica regionale 2007-2013, la quale dovrà fondarsi sulla "costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali".

È per queste ragioni che la pianificazione territoriale può diventare uno strumento chiave della *governance*, in quanto processo che si pone al centro di un nuovo modello istituzionale, amministrativo e fisico-organizzativo del territorio regionale. Per far questo deve rinunciare alle forme gerarchiche e dirigistiche del passato - e del presente - ed è per queste ragioni che il nuovo *Piano territoriale* è inteso come il prodotto di una costruzione partecipata, volontaria e condivisa dai sistemi locali, oltre a essere necessariamente un piano di indirizzo strategico: esso vuole infatti collocare la regione e i suoi diversi sistemi territoriali in un più ampio scacchiere di sfide e opportunità (*componente metaprogettuale e della governance*), a coordinare la decisionalità e l'azione autonoma degli attori regionali, locali, settoriali (*componente strutturale*).



È peraltro nota la *separazione* fra problemi urbanistici e problemi ambientali, dal momento che fa parte della storia della cultura non solo italiana, ma in senso lato dell'intera area centro-mediterranea (sebbene la Francia abbia già dagli anni Novanta radicalmente innovato gli obiettivi e i contenuti tecnici e procedurali della pianificazione nella direzione di una maggiore relazione tra conservazione e sviluppo). Solo recentemente in Italia ci si è proposti di superare la storica separazione concettuale e normativa tra sviluppo e tutela. Per esempio, abbandonando la tradizionale protezione vincolistica per proiettarsi verso azioni integrate di gestione sostenibile dei paesaggi agendo contestualmente sulla loro matrice ecologica, estetica, economica, sociale.

Ripercorrendo lo sviluppo del quadro legislativo, si ha una storia che vede la separazione fra esigenze di governo dell'uso del suolo a fini insediativi (rivolta essenzialmente alla trasformazione del territorio funzionale allo sviluppo economico) e di conservazione di parti del territorio di eccezionale interesse ecologico, estetico e storico-culturale. Questa separazione ha prodotto distinti e non interrelati strumenti di gestione: i piani urbanistici e i vincoli di tutela. È comunque un fatto che con la *Convenzione europea del paesaggio* (2000) si è aperta una sempre più stretta interrelazione tra azioni di sviluppo socio-economico e valorizzazione delle risorse del territorio - a scala vasta e locale - oltre che una comune ricerca di integrazione tra le politiche, la cui efficacia è riconducibile alla tradizione culturale di ciascun contesto nazionale.

Con l'idea di paesaggio si identifica esplicitamente una *risorsa* che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche (lo hanno dimostrato ampiamente le scienze dell'economia, a proposito soprattutto delle aree rurali), oltre che un'occasione per realizzare sviluppo sostenibile. Ne consegue che, se la qualità paesaggistica costituisce un interesse pubblico fondamentale (quanto costa una collina distrutta, un paesaggio devastato?), la politica del paesaggio può rappresentare uno degli assi centrali di un "modello" diverso, e non semplicemente una serie di vincoli e di divieti, aventi l'obiettivo di correggere e mitigare qua e là il procedere dello sviluppo.

Riprendiamo, a questo punto, la Convenzione Europea, la quale distingue e pone l'accento su componenti politiche diverse, anche se tra loro connesse: la salvaguardia, la riqualificazione, la gestione, la progettazione (quest'ultima, come vedremo, costituisce uno snodo importante e innovativo). Va da sé che il modo più agevole - oserei dire implicito - per affrontare coerentemente la dimensione politica è quello di dare senso al passaggio.

- *dalla salvaguardia*, che si realizza tramite *vincoli* e ha per oggetto i paesaggi di eccezionale valore (monumentali, per usare la metafora cara a Nietzsche),
- *alla tutela*, la quale vuole invece garantire delle azioni che mettano al centro il governo del paesaggio, orientandone e armonizzandone le trasformazioni (un carattere orientativo, quindi),
- per giungere infine *alla progettazione*, ovvero un'azione fortemente lungimirante.

È uno snodo importante quello cui ci troviamo di fronte, che necessita per questo di essere discusso, pena il perdere di vista i fondamenti, le ragioni e le prospettive di un piano, quello proposto, che non è semplicemente una somma di vincoli e di limitazioni (cioè non semplicemente difesa passiva), ma una proposta di tutela e, dove possibile, di progetto.

Conosciamo tutti i danni dell'urbanistica dei vincoli. È vero, infatti, che ancorché mezza Italia sia soggetta a vincoli, l'opera dei "palazzinari" (ma non solo) è proseguita instancabilmente... confermando l'anomalia italiana (e piemontese), ovvero quella del paese europeo a più basso tasso di incremento della popolazione ma a più alto tasso di consumo di suolo. Cui potremmo aggiungere la diffusione di architetture di bassa qualità e l'aggravarsi dello *sprawl urbano* (siamo anche in questo caso primi in Europa), soprattutto lungo le vie di comunicazione, con evidenti ripercus-



sioni sul traffico e la sicurezza. Eppure la Costituzione italiana, prima al mondo, unisce organicamente la tutela dell'ambiente e del paesaggio alla cultura e alla ricerca. E ancora, nell'ottobre del 2007, la Corte Costituzionale sentenza che la tutela paesaggistica rappresenta un valore primario e assoluto, associandolo alla salvaguardia della coscienza identitaria, la quale costituisce un fattore vitale di produttività e di attrazione.

Molte delle ragioni che sottendono il quadro sommariamente tracciato sono riconducibili all'etica urbanistica che ha dominato nel nostro paese a partire dal secolo passato. Già nel 1939 la legislazione poneva l'accento sulle zone di rispetto, gli standard urbanistici, il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili (ovvero la quantità dell'edificato). L'attenzione era dunque posta sui soli fattori edificatori, inaugurando una spiccata tradizione difensiva la quale, nei fatti, implicava la rinuncia, da parte della pubblica amministrazione, a qualsiasi intervento programmatico o strategico: "il paesaggio non si crea, si eredita", è in conclusione l'assunto di fondo dell'urbanistica italiana contemporanea. Detto in altri termini, il paesaggio è stato visto quale parte residuale, da tutelare *soltanto* là dove non interessa lo sviluppo - o ancora uno strumento per disciplinare l'edificazione - da cui deriva il dettaglio esasperato delle cubature edilizie, dove le prospettive di sviluppo sono state nei fatti attribuite soltanto all'edificabile. Ciò non significa che non si abbia bisogno dei vincoli e della pianificazione (meglio se dettagliati e specificati per aree omogenee). Ma c'è soprattutto bisogno di una conservazione che diventi innovazione, pluralità di azioni, quindi *progetto* il più possibile collettivo (includente gli aspetti immateriali). Un progetto sociale, in altre parole, i cui requisiti sono inevitabilmente la trasversalità e la transterritorialità (il manufatto, certamente, ma non solo) e l'essere realizzato da una pluralità di attori che, in quanto portatori di interesse, esigono per questo la negoziazione, fondamentale per dirimere le contrapposizioni.

Ne discende un'etica politica, fatta di gestione e di progetto, che vada nella direzione di orientare e armonizzare le azioni che provocano la trasformazione del paesaggio in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Non si tratta di bloccare i processi di sviluppo sociale ed economico, ma di armonizzare le trasformazioni integrando il paesaggio "nelle politiche di pianificazione del territorio e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico" (art. 5, Convenzione Europea del Paesaggio). Ciò non significa ovviamente negare come in certi casi debba prevalere la tutela.

Il problema è dunque quello di *imparare a trasformare*, attivando azioni complesse di governo del territorio, volte a favorire l'interdipendenza fra politiche del paesaggio e le altre politiche, al di là dell'autorizzazione paesaggistica come meccanismo di controllo, la quale costituisce un esercizio di potere quasi sempre esterno alle logiche di governo attivo.

Per tutte queste ragioni la proposta progettuale piemontese non si esaurisce nei dettagli relativi ai volumi da edificare, ma avanza pretese di riqualificazione e di recupero volte a delineare un equilibrio fra valorizzazione delle risorse ecologiche e aspettative socio-economiche. Un progetto, quindi, come luogo delle antitesi (un elemento ordinatore, una linea guida strategica) che deve essere il risultato di una valutazione complessiva, socialmente condivisa, fra scelte alternative. Per un risultato di bellezza. E contro l'idea che la tutela del paesaggio sia considerata, come spesso accade, un limite per la pianificazione da parte degli enti locali.

A questi, tenuti in ogni caso a rispettare i principi e gli orientamenti generali fissati da Stato e Regioni, competono di preferenza i poteri in materia di paesaggio (secondo la Convenzione europea), quindi l'analisi del territorio secondo le linee guida affermate a livello nazionale (metodologiche, non già di contenuti). Per superare quel discorso-prigione che assumeva il paesaggio come un qualcosa di separato, dove la presenza umana veniva dopo, la si incontra quasi per caso, e contribuire invece alla costruzione di un discorso-creazione, dove protagonisti diventano gli



aspetti vissuti e i valori connessi ai luoghi, aprendoci in tal modo nuove finestre emotive attraverso le quali costruire una diversa visione del mondo.

Lo *Statuto dei luoghi* e le strategie territoriali previste dai piani non sono per questo scindibili dagli indirizzi, dalle priorità e dalla operatività della nuova programmazione. Sotto questa luce, il nesso inscindibile fra programmazione strategica e governo del territorio, se come valore è ormai diffusamente riconosciuto, nei fatti è scarsamente applicato nelle concrete politiche pubbliche. Ne consegue che gli indirizzi contenuti nel Documento Strategico Territoriale – tramite il quale si perviene esplicitamente all'idea di *governo del territorio* – evincono segni di indubbia originalità sul fronte degli indirizzi programmatori tuttora vigenti in Italia.

In questo quadro, i *territori di progetto* definiscono le priorità operative nel rispetto delle programmazioni settoriali e prevedono nel contempo uno scenario di interventi la cui realizzabilità dovrà coprire virtualmente un'ampia fase di programmazione, alla luce delle priorità strategiche delineate del Documento di Programmazione Strategico-operativa, già deliberato dal Consiglio regionale. Queste riprendono l'articolazione del *Programma di Governo*, proponendone una superiore integrazione, allo scopo di superare le soglie critiche di efficienza e di efficacia dell'azione progettuale, concentrando le risorse non solo finanziarie, ma anche umane e organizzative.

Questa Carta è in sostanza luogo di sintesi del cammino attraverso cui, nel corso della legislatura, ha preso forma la visione di *governo del territorio*. Essa muove da una premessa "storica", che disegna l'evoluzione nel tempo della pianificazione territoriale in Piemonte, per proseguire col sostanzioso *corpus* delle proposte, di metodo e di merito: la transizione dall'urbanistica al *governo del territorio*; la pianificazione di natura plurale (strategica e operativa) fondata sulla co-pianificazione; la prospettiva del Piano Territoriale Regionale, inteso come *processo* aperto e partecipato, teso a far emergere sistemi e identità territoriali, suscitare integrazione, potenziare il capitale territoriale e creare valore aggiunto territoriale; l'investitura conferita al Piano Paesaggistico Regionale di esprimere un *progetto sociale di paesaggio*, laddove il paesaggio non è la mera testimonianza monumentale o estetica da vincolare, bensì una sedimentazione di storia, cultura e quotidiano intervento dell'uomo; il nesso non più dilazionabile tra programmazione economica e orientamenti di governo del territorio affidata al Documento Strategico Territoriale; la riconosciuta necessità di strumenti operativi utili ad accompagnare le politiche di pianificazione e programmazione mediante l'approfondimento di tematiche settoriali o di dettaglio, qui incentrate sulla perequazione urbanistica e territoriale e l'inserimento paesaggistico degli interventi trasformativi del territorio.

Il tratteggio degli scenari aperti da una proposta che offre rilevanti *sfide istituzionali* integra la Carta che, da ultimo, si completa con le analisi puntuali frutto degli studi condotti da IRES Piemonte in ambiti di rilevante interesse – annosi alcuni, emergenti altri ma non meno critici – quali il consumo di suolo, l'uso efficiente dell'energia, la qualità dello sviluppo, l'esasperazione localistica e le strategie per governarla, la pesante eredità dei *vuoti industriali*.

PARTE I - EREDITÀ E PRESUPPOSTI

La difesa e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente devono essere la priorità assoluta delle politiche regionali, incorporando le "ragioni della natura" in tutte le altre politiche. La difesa dell'ambiente e del territorio, l'uso più razionale ed efficiente delle risorse naturali e la cura per la bellezza dei luoghi in cui viviamo non sono solo un investimento per il futuro, ma anche la condizione per una migliore qualità della vita oggi, per una società più giusta e più prospera. Occorre recuperare valore al "territorio", attraverso interventi e realizzazioni che ne accrescano ed esaltino le ragioni di attrattività, quali la qualificazione dell'ambiente, delle evidenze paesaggistiche e dei parchi, dei bacini montani e collinari, la promozione delle identità storiche, delle iniziative culturali e di salvaguardia, la dotazione di servizi e la ricettività, l'accessibilità delle reti viarie e ferroviarie. L'elaborazione e attuazione di politiche territoriali, in altre parole la pianificazione territoriale, è lo strumento per governare lo sviluppo del territorio e le risorse che in esso sono contenute (p. 29).



La pianificazione territoriale in Piemonte

Mauro Giudice e Fabio Minucci

Le origini

L'idea di pianificare il territorio regionale nacque molti anni prima che l'assemblea regionale iniziasse a redigere il proprio statuto: risale infatti al 1947 la proposta di Giovanni Astengo di redigere uno strumento di piano esteso all'intero territorio regionale.

A partire da quella prima intuizione la Regione predispose le fondamentali leggi di riferimento - la legge sulla programmazione e, pochi mesi dopo, la legge urbanistica tuttora vigente - che dettero avvio a una stagione di pianificazione fondata sulla partecipazione dei diversi soggetti competenti (Regione e comuni) alla definizione di un disegno territoriale incentrato sulla tutela delle risorse e attento, nel contempo, alle politiche di sviluppo e al complessivo disegno regionale. Vale la pena di ricordare, a questo proposito, la predisposizione dei quindici piani comprensoriali, di cui soltanto alcuni conclusero l'iter di approvazione.

Si trattò di un'esperienza, conclusasi in modo affrettato nel 1983, che consolidò in molti la consapevolezza dell'opportunità della cooperazione finalizzata alla definizione delle politiche territoriali, la quale presentò un valore elevato sotto l'aspetto politico-istituzionale, ma assai poco sul piano dei contenuti e della sperimentazione tecnica. Si può infatti affermare che il decennio della pianificazione comprensoriale - che convisse con quella dell'urbanistica intercomunale - abbia rappresentato un momento importante nella complessiva esperienza piemontese. Ne consegue che il primo Piano territoriale regionale, pur non nascendo dalla sommatoria dei piani comprensoriali, finì col risentire di quel clima e, a partire dai risultati raggiunti, costituì uno strumento in grado di governare le trasformazioni del territorio prestando particolare attenzione alle competenze locali e a quelle provinciali.

La nascita delle Regioni e la legge urbanistica

La nascita delle Regioni, nel 1970, offrì un concreto terreno di impegno alle amministrazioni e, in alcune di queste, di sperimentazione avanzata: dal Piemonte all'Emilia Romagna, dalla Toscana alla Lombardia, pianificazione regionale, piani sovracomunali e piani urbanistici sembrano finalmente potersi raccordare in un'architettura coerente.

Tra le leggi urbanistiche di quegli anni, quella piemontese (L.R. 56/1977) è una di quelle che hanno meglio funzionato. A oltre trent'anni dalla sua approvazione, sono leggibili significative intuizioni:

- l'introduzione di piani regolatori sovracomunali, ovvero una scala di piano praticata inizialmente soprattutto dalle Comunità Montane e poi rapidamente abbandonata;
- una nuova lettura del rapporto uomo/territorio che introduce un insieme di analisi di carattere sociale, economico e ambientale interessanti sia il territorio urbano che quello rurale, riflettendo in tal modo un preciso ordine logico: prima conoscere, poi progettare. Quel nuovo approccio alla "lettura del territorio" (il "quadro conoscitivo" delle nuove leggi regionali) in realtà non ha poi trovato applicazione, dato il prevalere di una impostazione di carattere essenzialmente quantitativo, con grave pregiudizio per il governo del territorio;

- l'eliminazione del concetto di "zone omogenee" (introdotto dalla legge 1150/42) a favore di una ripartizione del territorio per ambiti contraddistinti da caratteristiche specifiche, ovvero prendendo atto che i luoghi (urbani) di regola non annoverano, tra i loro caratteri, quello della "omogeneità". Anche in questo caso, tuttavia, il "luogo" dell'ultima generazione di leggi regionali è stato scarsamente frequentato, dal momento che il piano ha continuato a connotarsi quale strumento per lo sviluppo quantitativo del tessuto urbano e la disciplina urbanistica reattiva nei confronti delle innovazioni indotte da una società in rapida trasformazione;
- l'apertura al confronto con tutti i soggetti interessati al governo del territorio mediante la predisposizione della "delibera programmatica", la quale definisce obiettivi e criteri posti alla base della elaborazione del piano (il Documento Preliminare delle leggi più recenti). Si trattò di un'altra opzione altamente innovativa ma che, nel tempo, è andata perdendosi: la logica di piano, fondata eminentemente sugli aspetti quantitativi dello sviluppo, ha "letto" la partecipazione come uno strumento burocratico fortemente consumatore di tempo e di risorse;
- la pianificazione territoriale e urbanistica prefigurata dalla legge del 1977 si configurava come riferimento obbligatorio per qualsivoglia azione - anche settoriale - potesse interessare l'organizzazione del territorio. Si trattò di un presupposto del tutto diverso, in realtà, da quello che è andato poi imponendosi nel corso degli anni, fondato sulle separazione delle competenze e la predisposizione di una molteplicità di pianificazioni, spesso fra loro contraddittorie, aventi per oggetto lo stesso territorio.

Le attenzioni paesaggistiche e la pianificazione d'area vasta

L'azione regionale in materia di paesaggio si iscrive in un percorso, avviato a livello nazionale all'inizio del secolo scorso, nel quale si è assistito a un'evoluzione della locuzione "paesaggio" cui sono corrisposte, nel corso degli anni, semantiche diverse. Si è passati da una definizione di bellezze naturali e panoramiche che rimandava a un significato estetico-tradizionale (legge 1497 del 1939) a una nozione di beni ambientali (D.M. 616/1977) che spaziava dall'ambiente sino al governo del territorio.

È da sottolineare come il territorio piemontese sia caratterizzato dalla presenza di una pluralità di vincoli di tutela paesaggistica interessanti aree e immobili che connotano in maniera peculiare il paesaggio regionale. Una realtà che impone particolare attenzione da parte della Regione, che nel 1997 si dota del primo strumento di piano, espressamente qualificato come "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". L'attenzione al paesaggio si era nei fatti concretizzata, sin dal 1993, con la predisposizione di tre piani paesistici (Pragelato, fascia a lago di S. Maurizio d'Opaglio, area ex tenuta reale e centro storico di Pollenzo). Nello stesso periodo la Regione, con la finalità di indirizzo delle politiche locali, aveva pubblicato alcune linee guida finalizzate al recupero del patrimonio edilizio tradizionale che caratterizzava il paesaggio piemontese e che rischiava di essere cancellato da processi di trasformazione rapidi e incontrollati.

Complessivamente, va segnalato che l'attività in campo paesaggistico ha rivelato numerosi limiti. Ciò è stato conseguenza, almeno in parte, della contraddittorietà delle competenze in materia, peraltro non risolta dal nuovo titolo V della Costituzione il quale, da un lato, demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. s), dall'altro menziona tra le materie di potestà legislativa ripartita la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (il terzo comma dello stesso art. 117).



La stagione della pianificazione regionale e provinciale

In Piemonte, gli anni Novanta segnano in qualche modo il ritorno alla pianificazione di area vasta (regionale e provinciale in primo luogo) percepita come strada obbligata e irrinunciabile per conseguire un governo del territorio in grado di verificare, in un sistema di coerenze e compatibilità, le scelte di trasformazione e la loro coerenza con uno sviluppo sostenibile.

Il Piano territoriale approvato nel 1997 definisce gli indirizzi generali e settoriali di pianificazione del territorio regionale, riconoscendo, per alcune "aree ad elevata qualità paesistico-ambientale", la necessità di specifici approfondimenti, attraverso la redazione di piani paesistici o di piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesistico-ambientali. In quegli anni ha inizio anche la formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), peraltro in ritardo rispetto ai tempi e al ruolo che le Province avrebbero dovuto svolgere nel campo delle politiche territoriali.

Attualmente, al termine della prima fase della pianificazione d'area vasta e all'avvio della seconda (con il nuovo Piano territoriale), non è semplice tracciare un bilancio del cammino percorso e valutare i risultati conseguiti dalla Regione e dalle Province in questo campo. Va tuttavia messo in evidenza come tali strumenti non presentino significative innovazioni disciplinari. In particolare, il livello provinciale si attesta, il più delle volte, su una visione del piano coerente con la legislazione nazionale ma non con le esigenze, emerse in questi anni, di governo delle trasformazioni territoriali, limitandosi alla verifica delle azioni avviate dai singoli comuni e rinunciando al ruolo di coordinamento della pianificazione locale.

Il bisogno di operatività

La prima importante revisione della legge urbanistica regionale si è avuta nel 1984, con l'introduzione, tra l'altro, di un nuovo strumento di pianificazione: il Progetto Territoriale Operativo (PTO), che nelle intenzioni doveva rappresentare il punto di incontro tra l'esigenza di una visione ampia dei problemi e la necessità di intervenire localmente.

A partire da quel momento, in forza delle scelte operate, la Regione, oltre ad affrontare le politiche coinvolgenti l'intero suo territorio, avvia in pochi specifici contesti una prassi politica attenta ai problemi locali e, per motivi di accelerazione dei processi insediativi, se ne occupa direttamente. È il caso di alcuni insediamenti industriali che interessano più comuni, oppure di operazioni che richiederebbero - seguendo l'iter ordinario - tempi eccessivamente lunghi. La Regione si prende carico, in tal modo, delle problematiche complessive dello sviluppo, cercando di risolvere o, meglio, di anticipare i problemi. Si tratta di una prassi che evolve sino alla redazione di alcuni importanti progetti, tra cui quello relativo all'asta fluviale del Po (un progetto che, per primo, incrocia i temi della tutela ambientale e del paesaggio con quelli dello sviluppo locale).

Da quelle esperienze si afferma l'attenzione per una modalità operativa volta all'attuazione di strumenti di pianificazione complessi e diversificati. È in questa logica, infatti, che il Piano territoriale del 1997 individua, tra le sue principali azioni strategiche, la necessità di pervenire a una serie di approfondimenti che trascendano dall'esclusiva dimensione del problema da affrontare per fondarsi sull'individuazione di "famiglie problematiche" che, per loro natura, non possono essere governate a livello locale. Si tratta, in sostanza, dell'esigenza di mantenere (o di riportare) al livello regionale la competenza di quegli elementi che si attestano ai punti più elevati nella scala dei valori condivisi.



La scelta di intraprendere la strada dell'operatività – che è stata poi seguita anche dalle Province in sede di formazione dei propri strumenti di piano – è parsa la strada migliore per avvicinare i problemi della pianificazione (anche nella sua dimensione strategica) con quelli dell'attuazione delle scelte.

I tempi e l'efficacia degli strumenti attuativi

L'attività di pianificazione regionale, anche quando incanalata nei processi attuativi, è stata frequentemente rallentata dagli strumenti di controllo amministrativo e costretta a fare i conti con tempistiche non sempre rispondenti alle attese di trasformazione del territorio. La lentezza delle decisioni è stata dettata, a volte, da specifici e attenti momenti di verifica, mentre in altri casi era lo stesso meccanismo burocratico ad allungare i tempi di conclusione dell'iter autorizzativo. L'insieme di questi elementi ha favorito il ricorso – qualche volta anche ingiustificato – a normative straordinarie in grado di innescare percorsi finalizzati alla riduzione dei tempi e, conseguentemente, anche degli opportuni controlli.

Ad accentuare i limiti del sistema di pianificazione regionale hanno inoltre contribuito le difficoltà registrate nel governare le relazioni tra le diverse politiche (a livello regionale, ma non solo) che incidono sull'assetto territoriale. Se il modello originario prefigurato dalla L.R. 56/1977 attribuiva agli strumenti di pianificazione territoriale, alle diverse scale (regionale, provinciale e comunale), un ruolo di indirizzo e previsione dei processi di trasformazione territoriale, l'esperienza degli ultimi vent'anni restituisce un'immagine assai diversa, evidenziando "la separatezza e l'autoreferenzialità" delle politiche settoriali. Nella realtà, il raccordo tra le diverse politiche avviene solitamente ex post e gli strumenti di pianificazione generale tendono ad assumere un ruolo eminentemente passivo, trasformandosi in un contenitore nel quale confluiscono decisioni e scelte maturate in altre aree di *policy*.

Questa "deriva" è stata peraltro incentivata con l'introduzione, nel quadro normativo nazionale, di provvedimenti e strumenti (quali l'accordo di programma) che possono assumere il carattere di varianti del piano, pregiudicando definitivamente la natura di quest'ultimo. Nel contempo, i tentativi di introdurre un maggior grado di flessibilità nei piani urbanistici generali, per quanto efficaci sotto il profilo procedurale, non hanno fatto altro che ratificare e legittimare il ruolo passivo dei piani urbanistici. Se è ormai condivisa la consapevolezza sull'interdipendenza tra le diverse politiche che impattano sul territorio, non è altrettanto evidente il percorso da seguire per governare tale fenomeno. Nella nostra regione, caratterizzata da un'elevatissima densità amministrativa, nel corso degli anni Novanta si sono affermate diverse modalità di coordinamento, quali: a) gli strumenti di pianificazione settoriale di area vasta, attribuiti alla competenza provinciale (urbanistica, trasporti, viabilità, tutela ambientale ecc.); b) forme di cooperazione intercomunale multifunzionali (comunità montane e unioni); c) l'istituzione di enti strumentali comunali e agenzie, che si occupano di gamme variabili di servizi a scala sovracomunale (si pensi al ruolo giocato sul territorio da diverse *utilities*).

Nondimeno, l'aspetto forse più problematico riguarda la carenza delle forme di coordinamento locale, sia a livello orizzontale (per esempio, tra i diversi strumenti della pianificazione settoriale provinciale, tra cui quella relativa ai trasporti), sia verticale (fra le diverse politiche regionali di settore).

Pianificazione territoriale e programmazione strategica

Per "territori di progetto" si intendono, sulla scorta del *Quadro Strategico Nazionale*, le dimensioni territoriali pertinenti alla nuova programmazione strategica. Fra questi rientrano le aggregazioni territoriali che permettono di dise-



gnare profili di transizione economica, le reti di imprese, le catene del valore localizzate, le aree infrastrutturali e logistiche, le conurbazioni, le cinture ambientali e i corridoi ecologici, i bacini fluviali. È in base a questi che potrà essere possibile ridisegnare “dal basso” il mosaico delle vocazioni territoriali della regione, che dovranno incontrare lo schema di riferimento che la Regione fornisce, in qualche modo, “dall’alto”, con i propri documenti di programmazione economica regionale.

La visione regionale si costruisce per Quadranti territoriali (metropolitano torinese, Nord-est, Sud-est, Sud-ovest) che hanno soprattutto la funzione di unificare le visioni settoriali delle direzioni regionali e fornire una cornice ai progetti territoriali integrati (grandi parchi ambientali e produttivi, snodi logistici, sistemi policentrici, reti della conoscenza ecc.). L’utilità dei quadranti sarà quindi tanto maggiore quanto più essi sapranno interpretare in modo scientificamente rigoroso, oltre che creativo, quanto gli attori, i processi e le reti attive nel territorio effettivamente indicano. Senza dubbio saranno necessari richiami tra quadrante e quadrante, in modo da evitare sovrapposizioni e scelte eccessivamente localistiche.

L’idea di territorio, secondo la *Strategia di Lisbona*, è una metafora politicamente orientata che riassume le idee di reti, conoscenze, esternalità agglomerative. Più in particolare, il riferimento al territorio è un modo per enfatizzare i limiti evidenti della precedente programmazione, in particolare la spesa settoriale e il carattere sostitutivo all’azione degli investitori. Ricordiamoci che non è ancora un principio generativo di buoni progetti.

Il problema è l’individuazione di aree vaste corrispondenti a reti di città e di sistemi locali in vista della loro possibile messa a sistema. Alla base di questo approccio sta la constatazione dell’esaurimento progressivo di una fase storica nella quale il dinamismo delle singole città o dei singoli sistemi produttivi locali era di per sé sufficiente a garantire soddisfacenti margini di crescita e, talora, di presenza attiva sulla scena internazionale. È percezione diffusa che nell’attuale fase competitiva distretti industriali e singoli poli urbani corrano il rischio di vedere interrompersi la propria traiettoria di sviluppo, a meno che non riescano a far massa critica all’interno di sistemi territoriali più ampi, condividendo reti e snodi infrastrutturali, polarità della conoscenza e dell’innovazione, immagine d’area, pervenendo a una gestione unitaria dei bacini delle risorse territoriali, dal capitale umano al patrimonio naturale e ambientale.

L’articolazione del territorio piemontese in sistemi mesoterritoriali non può non includere elementi di arbitrarietà, e certo presenta confini sfumati e significative intersezioni di reti nelle aree-cerniera. È tuttavia un fatto che le ricerche condotte nel corso degli anni Novanta dall’Ires-Piemonte e dal Progetto Itaten già suggerivano una suddivisione della regione per “quadranti”, la quale ritrova attualmente coerenza in talune omogeneità morfologiche. A distanza di circa un decennio questa rappresentazione incontra ulteriori elementi di giustificazione nei processi evolutivi in atto, se si considerano fenomeni quali la forte gravitazione esercitata dal sistema metropolitano centro-padano sulla parte orientale della regione, oppure le opportunità offerte alle province meridionali dal rinnovato dinamismo della portualità ligure.

Tenuto conto che i fattori strategici di competitività – ormai esterni alle imprese e spesso anche ai territori presi singolarmente – sono la ricerca, l’innovazione, il capitale umano, le reti terziarie, le grandi infrastrutture, le risorse finanziarie, va da sé che la loro soglia critica è necessariamente la dimensione regionale (se non transregionale), da cui la necessità di “gestire” il sistema in termini sia locali che globali. La sfida è dunque quella di *mettere a sistema il policentrismo emergente*, includendovi i settori, gli attori, i territori, il sistema del credito: si tratta, in altri termini, di valorizzare il policentrismo regionale in formazione.

È peraltro necessario ricordare che la maglia policentrica si fonda sulle *evoluzioni in corso* e non già su un ipotetico modello finalistico, presupponendo il coinvolgimento e la mobilitazione dell’insieme degli attori territoriali. Essa si limita a proporre il quadro territoriale di riferimento per politiche integrate senza definirne a priori il contenuto.



Questi presupposti della nuova programmazione economica e territoriale implicano la riformulazione di logiche consolidate e declinano alcuni principi della *pianificazione strategica* ormai sviluppati in gran parte dei paesi europei e tuttora in corso di rinnovamento: essa è volta a privilegiare le strategie organizzazionali (messa in rete, cooperazione ecc.), definire le vocazioni territoriali, incoraggiare la mobilitazione degli attori.

La sfida consiste nel fatto che le politiche pubbliche, dovendosi adattare ai territori e non viceversa, sono definite in funzione delle sinergie e dei possibili effetti indotti. Ne consegue che la dimensione contrattuale (convenzioni, partenariati, accordi ecc.) ne costituisce un essenziale strumento operativo, unitamente alla definizione della capacità di carico dei territori relativamente ai quadri ambientali e paesaggistici. È utile ricordare, in conclusione, che la transizione verso uno spazio di progetto – e dunque verso una logica di co-sviluppo – è ormai conclamata in tutti i paesi europei, sebbene in Italia sia stata introdotta sinora solo timidamente.

In sintesi: una nuova stagione della pianificazione

L'attuale fase di profondo rinnovamento della pianificazione territoriale prefigura dunque un nuovo processo di *governance* nella pianificazione locale, capace di coinvolgere l'intero sistema istituzionale in una politica di governo del territorio strettamente ancorata alla *sussidiarietà*, alla *cooperazione istituzionale*, alla *copianificazione* delle scelte strutturali, alla efficacia operativa dei contenuti dei piani.

La crescente complessità dei processi di sviluppo che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, ha imposto una svolta negli strumenti di governo del territorio e nella loro modalità di gestione. Da un approccio fondato su un sistema gerarchico di pianificazione a cascata, incentrato sull'etica del divieto e del vincolo, è andato affermandosi un modello fondato sulla comune responsabilizzazione dei diversi soggetti coinvolti nei processi di trasformazione del territorio. Ciò è stato influenzato dai processi di trasformazione tecnologica, sociale e politica che operano a scala globale e che, pur non determinando in modo diretto le trasformazioni locali e regionali, rappresentano forti stimoli cui gli attori locali sono chiamati a rispondere in tempi "compatibili" con quelli dell'economia, valorizzando le peculiarità dei propri territori. Si tratta di una realtà che impone uno stile di governo adeguato, fondato sulla conoscenza condivisa, sulla negoziazione palese e sulla base di regole certe e chiare, volte a individuare quelle soluzioni che possono soddisfare, nella misura massima possibile, tutte le parti in causa con vantaggi reciproci, senza infrangere le regole e violare diritti stabiliti.

Se il piano prefigurato dalla prima generazione di leggi urbanistiche era volto essenzialmente al controllo della crescita urbana e al contenimento dello sviluppo, oggi l'obiettivo è quello di creare occasioni di sviluppo compatibili con le risorse di cui ogni territorio dispone. È da questi presupposti che prende avvio la profonda rivisitazione del processo di pianificazione, che trova i suoi punti di riferimento in un insieme di esigenze:

- comprendere all'interno delle conferenze interistituzionali e intersettoriali tutte le decisioni dei diversi enti pubblici competenti sul territorio interessato, con eliminazione delle fasi istruttorie, distinte per singola competenza;
- prendere atto che il piano locale, collocandosi all'interno - e non al di sopra - dei processi di continua trasformazione della città e del territorio, deve esplicitare una propria dimensione strategica e non limitarsi a regolare gli aspetti quantitativi e qualitativi degli interventi;
- trasformare il piano da strumento di adeguamento – e quindi da assoggettare a un procedimento di verifica di conformità – a strumento da costruire *in progress*, in quanto espressione del confronto tra Regione, Province, Comuni e i diversi soggetti interessati;



- coordinare e integrare le politiche di settore attraverso il confronto e la condivisione, allo scopo di evitare che singole logiche settoriali prevalgano e si ripercuotano negativamente sull'insieme delle scelte di piano;
- adottare azioni volte a garantire la partecipazione e la massima circolazione delle informazioni relative ai processi di trasformazione in corso o previsti;
- introdurre procedure esplicite di valutazione volte a mettere in luce le poste in gioco e rendere valutabili gli esiti attesi dalle diverse scelte politiche;
- adottare misure di accompagnamento e supporto tecnico agli enti locali (formazione dei tecnici, adozione di linee guida, istituzione di agenzie territoriali);
- tutelare e valorizzare l'ambiente e il paesaggio così come definito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dal Decreto 152 di recepimento della direttiva comunitaria sulla Valutazione ambientale strategica (VAS).

Si tratta di una rivisitazione del processo di pianificazione che, se in molte altre regioni ha già trovato una progressiva applicazione, in Piemonte è andato configurandosi soltanto in questi ultimi anni. In questa direzione, la nostra regione si è mossa, dal punto di vista normativo, su più fronti: la L.R. 1/2007, volta alla sperimentazione delle conferenze di copianificazione per l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori; la predisposizione della nuova *Legge della pianificazione per il governo del territorio* (d.d.l. 488/2007), tesa ad adeguare il processo di pianificazione alle nuove esigenze; la redazione del Piano territoriale regionale (PTR) e del Piano paesaggistico regionale (PPR), realizzati in autonomia ma in forte coerenza tra di loro, in quanto parti integranti del nuovo Quadro di Governo del Territorio (QGT).

PARTE II - LE PROPOSTE

Il governo del territorio è di competenza esclusiva delle amministrazioni pubbliche, e a tale scopo queste utilizzano gli strumenti di programmazione e pianificazione. Compito principale della Regione è quello di compiere le proprie scelte all'interno della programmazione socio-economica, intesa come processo. La nuova legge sull'uso dei suoli, in questa logica, deve fondarsi su un insieme di principi:

- partecipazione della collettività alle scelte;
- concertazione e cooperazione tra i soggetti interessati;
- il piano come unico riferimento per valutare la validità e la legittimità degli interventi trasformativi sul territorio;
- ripartizione delle risorse sul territorio: i diversi enti interessati, attraverso la pianificazione, debbono concordemente definire un punto di equilibrio evitando la concentrazione da un lato dei vantaggi e dall'altro degli svantaggi che collassano sempre più le diverse economie locali;
- risparmio di territorio: la distribuzione degli insediamenti deve essere compatibile con le esigenze del sistema agricolo e del paesaggio nel suo complesso.

È questo un terreno che ha visto la nostra regione completamente assente nelle ultime due legislature.

[...] La Regione dovrebbe coinvolgere i Comuni per la formazione di un vero e proprio Statuto del Territorio, per definire con gli enti di competenza i valori da tutelare, da trasformare e riqualificare. Pensiamo a un processo di piano condiviso, incentrato su un insieme di azioni in grado di garantire la manutenzione – in termini soprattutto di difesa del suolo, di tutela dell'ambiente, di riqualificazione paesistica e di consolidamento delle identità locali – e lo sviluppo sostenibile del territorio, di valorizzazione dei sistemi economici locali, degli spazi rurali, degli assetti insediativi, di riorganizzazione dei sistemi infrastrutturali. [...] A questo fine occorre prevedere la rimozione incentivata di edifici e strutture considerate incompatibili con l'ambiente dai piani regolatori, valutare le compatibilità ambientali e paesaggistiche delle nuove edificazioni e promuovere la formazione diffusa di piani di valorizzazione paesaggistica e ambientale (pp. 32-33).



Dall'urbanistica al governo del territorio

Carlo Alberto Barbieri

La progettazione di una nuova *Legge della pianificazione per il governo del territorio* (D.d.l. 488 del 2007, approvato il 17 giugno 2009 dalla II Commissione permanente del Consiglio Regionale), sconta la necessità di dover costruire una normativa innovativa per la pianificazione e per le politiche di tutela, valorizzazione, qualificazione dei sistemi insediativi, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo sostenibile del territorio piemontese.

La vigente Legge urbanistica n. 56 del 1977 è stata un'ottima legge di *prima generazione* e "riformista" di quella nazionale del 1942 e della sua parziale riforma costituita dalla Legge "ponte" del 1967. È stata inoltre più volte modificata, quasi sempre in occasione dell'adeguamento a leggi nazionali, ma non per le riforme Bassanini del 1997 e 1998, ritenendosi, allora, che, nel recepimento della sussidiarietà e del federalismo amministrativo (con la L.R. 44/2000), la legge piemontese non potesse essere oggetto di ulteriori parziali modifiche, ma dovesse essere ripensata organicamente.

Da oltre un decennio, la legge presenta tuttavia un impianto e dei contenuti tali da aver reso necessario un progetto legislativo di *nuova generazione*: non è infatti percorribile la strada di una semplice riconversione di strumenti e pratiche basati sulla regolazione dell'uso del suolo e sulla sua tutela in strumenti di promozione e governo della riqualificazione, delle trasformazioni urbane e dello sviluppo locale, della sostenibilità energetico-ambientale, della valorizzazione paesaggistica.

Ciò è vero sia in considerazione dell'avvenuta modifica della Costituzione (2001), sia in ragione del processo legislativo, mai concluso dal Parlamento italiano e riavviato (sia pur molto lentamente e in modo contraddittorio) nella legislatura in corso, avente per oggetto una *Legge di principi fondamentali del Governo del territorio*, attuativa del riformato Titolo V della Costituzione. Dal passaggio dalla prima regionalizzazione (quella dell'istituzione delle Regioni e fino al DPR 616 del 1977) alla seconda (quella del federalismo amministrativo a Costituzione invariata della riforma Bassanini e del D.Lgs 112/98), sino a quella conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, si può ritenere che la ricerca di una "funzione di governo del territorio", quale superamento dell'iniziale ristretta competenza delle Regioni in "materia di urbanistica", abbia seguito una parabola progressiva. Il *governo del territorio* è un concetto e un ambito di competenze che non può essere ricondotto a una "materia" in senso tradizionale e limitarsi alla disciplina e regolazione degli usi del suolo; si tratta invece di un "ruolo funzionale" a carattere orizzontale e transcalare, che supera la precedente frammentazione di materie e competenze e si estende, oltre all'urbanistica e alla pianificazione, al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo tecnologico e produttivo, alla mobilità e ai trasporti, all'infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Sussidiarietà, cooperazione e copianificazione

La proposta di legge si configura come un netto passaggio verso la natura processuale e integrata della pianificazione, che superi quella attualmente vigente, costituita da un "sistema di piani" ordinati gerarchicamente, volti al controllo e alla regolazione dell'uso del suolo, oltre che da piani settoriali redatti da soggetti istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati. Rapporti istituzionali dunque maggiormente orizzontali, fondati sulla sussidiarietà, sulla



adeguatezza, sulla responsabilità, su metodi e procedure di cooperazione e copianificazione fra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione dei soggetti pubblici e privati.

La copianificazione, che riguarderà la pianificazione strutturale, dovrà svilupparsi a partire dagli oggetti delle rispettive competenze di pianificazione dei soggetti istituzionali, per lasciare la pianificazione operativa, se coerente con i contenuti strutturali, alla piena responsabilità dei Comuni che hanno predisposto il proprio *Piano strutturale* (assai meglio se su base intercomunale). In altri termini, la nuova Legge intende delineare un processo di pianificazione e governo del territorio in cui ogni livello istituzionale è oggetto di contributi, osservazioni e pareri da parte di tutti gli altri, ma è lui solo responsabile di quegli oggetti e problemi dominabili con il proprio livello di piano.

Le procedure di formazione e approvazione dei piani saranno dunque basate su *Conferenze di copianificazione e valutazione* sia quali sedi di indispensabile *governance*, sia quali strumenti coerenti e idonei rispetto alla natura processuale della “nuova” pianificazione. Le Conferenze saranno convocate e presiedute dal soggetto istituzionale proponente il piano (qualunque sia il livello territoriale dello stesso) e vi parteciperanno con diritto di voto (le valutazioni non condivise vengono assunte a maggioranza) le istituzioni territoriali aventi poteri di pianificazione e di governo del territorio (a livello della pianificazione locale, con il Comune, partecipano dunque la Regione e la Provincia). Partecipano anche, su invito del presidente della Conferenza, tutti gli altri soggetti aventi interesse e competenze di intervento o poteri di vincolo (Stato incluso) sul territorio oggetto di pianificazione.

Viene in tal modo riformata radicalmente la precedente procedura di approvazione basata su un atto complesso e su due fasi, temporalmente assai lunghe, fra loro nettamente separate (quella di formazione e adozione del Piano da parte del soggetto procedente e quella successiva da parte della Regione che ne deteneva i poteri di approvazione). Ne conseguono due effetti entrambi positivi per il governo del territorio: un percorso di confronto e condivisione costruttivo e una sensibile riduzione dei tempi di formazione ed entrata in vigore dei piani strutturali (più che dimezzando i tempi della L.R. 56/77).

Le Conferenze di copianificazione relative alla pianificazione regionale e a quella provinciale sono invece indette soprattutto allo scopo di sollecitare il contributo di conoscenza e progettualità delle altre pianificazioni (e dei soggetti dello sviluppo economico, dell’innovazione e della conoscenza). L’approvazione finale del PTCP sarà competenza della Provincia così come, se istituita, sarà la Città metropolitana che approverà il proprio Piano, a differenza della attuale approvazione da parte del Consiglio regionale.

Per una pianificazione non “separata” del territorio

La nuova legge individua alcuni momenti e procedure in cui assicurare l’interazione dei diversi settori e specialisti. Tutto questo secondo un approccio che opta sia per una *filiera di piani* (abbandonando la separatezza fra di essi), sia per un insieme interrelato di funzioni proprie della pianificazione:

- l’*interpretazione strutturale* del territorio, che sintetizza i risultati analitici e le valutazioni operate per i diversi settori, evidenziando i fattori e le relazioni di lunga durata che condizionano i processi di trasformazione e conservazione;
- il *profilo normativo*, quale insieme di regole comuni a tutti i settori, cui dovranno riferirsi i processi di decisione ai diversi livelli;
- la costruzione processuale delle *strategie* di riferimento per la *governance* territoriale, che accompagni la programmazione e la pianificazione settoriale, orientandole sulla base di visioni, obiettivi, politiche e progettualità condivise;



- la definizione del *processo valutativo*, come insieme di procedure, strumenti e indicatori con cui sostenere e verificare *ex ante*, *in itinere* e monitorare *ex-post* i processi attuativi della pianificazione.

È dunque l'insieme di funzioni riconducibili al governo del territorio per le quali la nuova legge vuole costituirsi quale ambito di coordinamento, in ragione dei nuovi indirizzi e normative europee e nazionali: un ambito ove riconsiderare e integrare le leggi e le normative del Piemonte relative ai beni culturali, ambientali e paesaggistici, alle disposizioni concernenti la valutazione ambientale (con particolare riguardo all'applicazione della VAS a piani e programmi), alle disposizioni per gli studi geologici e idrogeologici a supporto della pianificazione urbanistica o alla pianificazione di bacino.

Riconoscere la natura plurale della pianificazione

Il processo di pianificazione ora delineato riconosce la natura plurale e le diverse modalità ed efficacia dei piani.

I *contenuti strutturali* della pianificazione sono quelli che attengono ai valori condivisi di lungo periodo, più stabili e meno negoziabili. Il *Piano strutturale* deve costituire il riferimento autorevole per la conoscenza e l'interpretazione fondativa del territorio e per le scelte, gli indirizzi e le direttive che il piano stabilisce per le parti di territorio da trasformare, per quelle da riqualificare, per quelle da conservare e valorizzare.

La *componente strategica* ha invece natura politico-programmatica e di *visioning*, dove il rapporto tra visione del futuro e del presente, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli, è un processo e un sistema di relazioni e valutazioni dinamiche.

La *dimensione operativa* del piano riguarda la capacità di conseguire, nel breve e medio periodo, gli obiettivi e gli esiti su cui il Piano strutturale ha ottenuto il consenso, promuovendo la realizzazione degli interventi di trasformazione previsti, sviluppando politiche, azioni e progetti in cui siano visibili e valutabili il rapporto con gli attori privati e il loro, le responsabilità, i tempi, gli esiti e la loro qualità.

Se nel governo del territorio i piani competono a diversi livelli istituzionali e sono nel contempo concepiti come una "filiera", l'attività di pianificazione territoriale della *Regione* dovrà costituire un "valore aggiunto" e si espliciterà nel *Quadro di governo del territorio* che si articola:

- nel *Piano territoriale regionale* (PTR), prevedendo l'interpretazione strutturale del territorio e i riferimenti, anche normativi, per la pianificazione alle diverse scale;
- nel *Piano paesaggistico* (PPR), redatto ai sensi del Codice del 2004, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio e d'intesa con il Ministero dei Beni culturali e ambientali;
- nel *Documento strategico territoriale* (DST), di riferimento per la *governance* territoriale, per le programmazioni, le pianificazioni e le politiche settoriali, per i progetti integrati regionali e transregionali, per la progettualità dello sviluppo locale.

L'attività di pianificazione delle *Province* si incentra, a sua volta, sul *Piano territoriale di coordinamento* (PTCP), avente natura di interpretazione strutturale del territorio, di implementazione e articolazione della pianificazione regionale e contenente, soprattutto, indirizzi e direttive per la pianificazione comunale e metodologie e strumenti per il suo coordinamento.

Alla scala *locale* (preferibilmente intercomunale) la pianificazione è anch'essa connotata dalla componente strutturale, ma è caratterizzata in particolare dalla natura operativa, regolativa e dal profilo gestionale della pianificazione. Essa si articola:



- nel *Piano strutturale intercomunale* o *comunale*, obbligatorio, con validità a tempo indeterminato, coerente con la pianificazione territoriale della Regione e della Provincia cui appartiene, “configurativo” del territorio (e non “conformativo” della proprietà degli immobili) da trasformare e del territorio da conservare, corredato da un *Regolamento urbanistico*, obbligatorio anch’esso e valido a tempo indeterminato, riguardante la città o il sistema insediativo esistente (storico e recente) da conservare, mantenere, consolidare e riqualificare;
- nel *Piano operativo*, di durata quinquennale (il riferimento è ai Sindaci eletti direttamente e al loro mandato), “conformativo” della proprietà degli immobili, coerente con il Piano strutturale, obbligatorio solo nei Comuni con più di 15.000 abitanti e in cui è prevista l’attivazione di progetti di trasformazione urbana e del territorio, coerentemente con le scelte operate in tal senso dal Piano strutturale;
- in *Progetti urbanistici di intervento convenzionati* (PUIC) di iniziativa pubblica e privata, oltre che in *Programmi complessi* per lo sviluppo e l’attuazione del Piano operativo.

Il Piano strutturale locale nella forma intercomunale, promossa e sostenuta (anche finanziariamente) dalla nuova Legge, deve fondarsi su un’efficace e necessaria collaborazione in cui i Comuni possano riconoscere che i vantaggi derivanti dalla formazione del *Piano strutturale* (lasciando *Regolamenti urbanistici* e *Piani operativi* ai singoli Comuni) possono essere superiori ai loro “costi”: un’intercomunalità agevolata non solo da forme più semplici di associazione e aggregazione, ma anche da pratiche di *perequazione* e *compensazione territoriale*, opportunamente già introdotte in Italia da alcune nuove leggi regionali.

Il Piano operativo, infine, è la sede della concertazione pubblico-privato, del rapporto tra economia, mercato e piano, della perequazione urbanistica, della programmazione delle opere pubbliche.

Contrastare il consumo di suolo

Arrestarne il consumo (e soprattutto lo spreco) può realizzarsi agendo sul perseguimento di forme insediative policentriche, e non disperse e frammentate (con “economie di scala” e forme agglomerate reticolari), ma altresì perseguendo forme più compatte e contigue (rispetto all’urbanizzato), riconoscendo i valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, oltre che insediativi e infrastrutturali.

Ciò può trovare sede di decisione e di valutazione nel *Piano strutturale*, che interpreta e valuta (il riferimento è qui alla VAS) condizioni e vocazioni e, più in particolare, nella *copianificazione* in cui è più agevole (in un ambiente di attuazione ragionevole del principio di sussidiarietà), condividere le scelte, le opportunità ma anche i vincoli e le limitazioni che i piani del tradizionale sistema di pianificazione gerarchico e separato non hanno saputo esprimere o rendere efficaci.

Per il contenimento del consumo di suolo, conseguenza della “tracimazione della città” o dell’edificazione diffusa, la pianificazione strutturale e paesaggistica della Regione, la pianificazione strutturale e di coordinamento delle Province e soprattutto i Piani strutturali intercomunali e comunali devono esprimere precise direttive ed evitare la trasformazione di territori non urbanizzati se non dopo aver valutato tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sottoutilizzate o da rifunzionalizzare, valutato equilibrati ma efficienti parametri di densità edificatoria (senza dover scegliere soltanto tra “villette” o “grattacieli”) e parametri di sostenibilità ecologica.



Operatività della pianificazione

Non è al livello regionale e provinciale che l'attività di pianificazione assume diretto rilievo operativo, tuttavia la nuova legge intende introdurre modalità e strumenti anche per i livelli regionale e provinciale. Anche sulla base delle prime positive esperienze già avviate in altre Regioni (e con più forza se ci si potrà avvalere della Legge nazionale di principi per il governo del territorio che ne affermi il fondamento e la praticabilità anche di tipo fiscale), gli strumenti da utilizzare sono la *perequazione e compensazione territoriale* su base intercomunale, per le potenzialità che essi rappresentano nel favorire una migliore condivisione da parte dei piani locali nei confronti delle scelte di pianificazione d'area vasta.

Ricordiamo infatti come la perequazione territoriale sia una modalità di interazione fra Comuni per sviluppare operativamente scelte intercomunali o d'area vasta (attraverso la costituzione di un fondo finanziato dalla Regione, dalla Provincia e dai Comuni con risorse proprie o con quote provenienti dagli oneri di urbanizzazione e dalle entrate fiscali, nonché da altre fonti pubbliche o private) con particolare riguardo alle previsioni di insediamenti commerciali, terziari e produttivi. L'ipotesi di compensazione intercomunale dei costi e dei benefici delle scelte insediative trae origine dalla constatazione delle esternalità negative e positive derivanti dalle decisioni in materia insediativa operate dai singoli Comuni. La perequazione intercomunale potrà svilupparsi mediante specifici accordi compensativi che la legge o successivamente la Regione e le Province dovranno configurare.

Con la perequazione urbanistica, a sua volta, i vincoli all'interno di un ambito di trasformazione cambiano natura, perdendo quella di "vincolo coercitivo di non edificabilità", dal momento che, anche nei terreni che dovranno essere ceduti al Comune per standard, opere pubbliche o per l'edilizia residenziale sociale, il Piano operativo (in coerenza con le scelte del Piano strutturale) avrà localizzato diritti edificatori che saranno però utilizzati in porzioni dell'ambito di trasformazione urbanistica al netto delle aree cedute al Comune.

La nuova legge opera inoltre una forte semplificazione introducendo, come già prima sottolineato, un unico strumento urbanistico esecutivo: il *Progetto urbanistico di intervento convenzionato* (PUIC). La vigente modalità di attuazione del PRG si basa infatti su una "famiglia" troppo numerosa e complicata di Strumenti (Ppe, Peep, Pip, Pec, PdR) settoriali e non, di iniziativa pubblica o privata, convenzionati e non, preordinati o meno all'esproprio, ciascuno dotato di differenziate normative, procedure, tempistiche ed efficacia. Il PUIC potrà essere di iniziativa pubblica o privata, in entrambi i casi corredato da una *Convenzione urbanistica* volta a regolare i rapporti fra pubblico e privato. Nel suo ambito, se necessario, potranno applicarsi le norme settoriali del Peep per l'edilizia residenziale pubblica o del Pip per le attività produttive. L'impiego dei PUIC si svilupperà all'interno dei *Piani Operativi* o direttamente, in coerenza con i rispettivi *Piani strutturali locali* per i comuni non obbligati al Piano operativo.

Gli *standard urbanistici*, forse la più importante "conquista" dell'urbanistica riformista della fine degli anni Sessanta, avrebbero dovuto garantire quantitativamente gli spazi per la realizzazione dei servizi e del verde pubblici da parte dei Piani regolatori di tutti i comuni italiani. Nel quadro attuale (basato sul Governo del territorio del riformato Titolo V della Costituzione e nella prospettiva della relativa Legge nazionale di principi), la "materia" degli standard deve essere disciplinata sia come un principio fondamentale, sia come una "dotazione minima", dalla Legge nazionale.

La nuova Legge regionale, oltre ai criteri di dimensionamento esplicitati nei confronti dell'attività di pianificazione del territorio, fornisce riferimenti quantitativi certi, accanto a più innovativi riferimenti riguardanti gli aspetti prestazionali, qualitativi, ecologico-ambientali, e le condizioni per un efficace partenariato pubblico-privato.



Sperimentare l'innovazione

Nel percorso seguito, va infine sottolineata l'importanza dell'aver ritenuto necessaria una fase di anticipazione della nuova legge regionale limitatamente alle procedure della pianificazione comunale: un'anticipazione che costituisce indispensabile sperimentazione e preparazione dei soggetti del processo di pianificazione alle procedure innovative di cooperazione e soprattutto di copianificazione mediante le Conferenze. Opportunamente la Regione Piemonte ha ritenuto di attivare la sperimentazione per le sole *Varianti strutturali* (dell'art. 17 della L.R. 56/77, purchè non aventi carattere di revisione generale del PRG), in quanto casi di pianificazione relativamente semplici ma adeguati a consentire una efficace sperimentazione (i nuovi Piani o le revisioni generali di quelli vigenti, dovranno più opportunamente essere affrontati nell'organico processo di pianificazione della nuova Legge allorché vigente).

È stato questo il significato della L.R. n.1 del 2007 *“Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)”* che è in attuazione dall'inizio del 2007 e sta coinvolgendo positivamente già oltre 150 comuni.



Il Piano territoriale

Giuseppe Dematteis

Un piano-processo aperto e partecipato

“La pianificazione territoriale è lo strumento per governare lo sviluppo del territorio e le risorse che in esso sono contenute” (*Programma di legislatura*, p. 29). Questo sintetico enunciato non indica solo ciò che il Piano territoriale regionale (PTR) si propone di essere, ma anche ciò che non può e non deve essere.

Lo sviluppo del territorio non è qualcosa che si possa governare con atti impositivi, ma solo nel rispetto del principio di sussidiarietà e di competenza, attraverso un processo basato su dialogo, concertazione e cooperazione tra i soggetti pubblici e privati che vi partecipano attivamente, senza dimenticare i soggetti più direttamente interessati, cioè gli abitanti. Questi devono avere voce, in quanto destinatari finali dei benefici derivanti dalle trasformazioni territoriali, anche se gli interessi di cui ciascuno di essi è portatore sono “deboli” e difficili da far emergere in forme partecipative efficaci. La concertazione non significa che la Regione debba rinunciare a esercitare le proprie competenze istituzionali, ma che esse devono avvalersi della collaborazione di altri soggetti, le cui capacità di sviluppare, trasformare e governare localmente il territorio sono una risorsa necessaria, che la Regione deve saper individuare, incentivare e gestire, confrontandosi con essa, in un processo di reciproco apprendimento e adattamento riflessivo.

Dal canto suo, l’istituzione regionale può presentarsi ai tavoli di concertazione solo con degli obiettivi programmatici generali, ma anche con una sua immagine conoscitiva e interpretativa del territorio regionale ben fondata, che le permetta di proporre delle scelte *sul dove e sul come* il potere normativo e le risorse finanziarie di cui essa dispone possano essere applicati coerentemente ai suoi obiettivi programmatici.

Tutto questo significa che, attraverso il Piano territoriale, la Regione non agisce di regola direttamente sul territorio, ma sui *rapporti di territorialità*, cioè sulle relazioni che altri soggetti, direttamente competenti e interessati, hanno tra loro e con il territorio stesso. È la concertazione con questi attori che permette di delineare una geografia delle trasformazioni territoriali rispondenti agli obiettivi programmatici dell’ente istituzionale superiore.

Alcuni di questi obiettivi, come il contenimento della dispersione edilizia e il risparmio del suolo agricolo, riguardano l’intero territorio. Altri, come la difesa dai rischi idraulici e idrogeologici, si riferiscono a vaste porzioni di esso. Altri ancora, in particolare quelli relativi allo sviluppo economico, richiedono una forte concentrazione di interventi e di risorse, affinché l’intera regione possa beneficiare dei loro effetti in termini di produzione di valore e di occupazione. La geografia del PTR è dunque fortemente *selettiva*. Occorre cioè selezionare i luoghi, le aree e le direttrici verso cui indirizzare - con norme e incentivi finanziari adeguati - l’azione dei soggetti pubblici e privati relativa ai diversi obiettivi tematici del programma regionale.

Una rete di sistemi territoriali locali

A tal scopo le strategie di base del piano consistono nel:

- 1) promuovere le identità locali, nella forma di una rete policentrica di *sistemi territoriali*. A tale scopo il territorio regionale viene articolato in *ambiti di integrazione territoriale* (AIT), di dimensioni intermedie tra comunale e provinciale, che possono esprimere al loro interno forme di progettualità e di territorialità collettiva attive ed efficaci nei processi di sviluppo e di qualificazione degli ambienti di vita;

- 2) promuovere e sostenere in alcuni AIT lo sviluppo di *sistemi di produzione del valore* innovativi e competitivi i quali, unitamente ai servizi e alle infrastrutture connesse, costruiscano l'armatura portante dello sviluppo economico del territorio regionale;
- 3) promuovere la *messa in rete* degli AIT e dei sistemi di produzione innovativi, sia in modo sinergico tra loro all'interno della regione, sia favorendo il loro inserimento in reti di livello superiore (transregionale, transfrontaliero, nazionale, europeo, mondiale) in base alla loro capacità di offrire "ancoraggi" ai nodi di queste reti;
- 4) articolare territorialmente le reti suddette al fine di:
 - a) favorire la conservazione dei valori ambientali e patrimoniali, delle risorse primarie e il risparmio energetico;
 - b) mettere a frutto il "capitale territoriale" specifico dei diversi sistemi locali per la produzione di "valore aggiunto territoriale";
 - c) distribuire in modo equilibrato le opportunità di accesso della popolazione all'occupazione, ai servizi collettivi e alla fruizione dei beni comuni.

Idee-guida: sistemi e identità territoriali, integrazione, reti, capitale territoriale, valore aggiunto territoriale

Queste strategie si basano su alcuni concetti-chiave, tra loro logicamente e operativamente connessi.

Con *sistemi locali territoriali* si intende un insieme di soggetti che, operando in condizioni di prossimità geografica, condividono *rapporti di territorialità attiva* derivanti da interessi comuni, esperienze e conoscenze contestuali, relazioni reciproche basate su conoscenza personale e fiducia. Queste condizioni oggettive sono necessarie, ma non sufficienti per fare sistema. Perché questo si realizzi occorre che, anche nei casi (oggi sempre più frequenti) in cui i soggetti locali sono culturalmente e socialmente diversificati e abbiano rapporti in parte conflittuali, essi siano capaci di progettare e intraprendere azioni cooperative comuni per mettere in valore le potenzialità offerte dal territorio al fine di migliorare il loro ambiente e le loro condizioni di vita: sappiano cioè agire in certe circostanze come "attori collettivi" per lo sviluppo culturale, sociale ed economico di un territorio fonte di un'identità comune.

Per *identità territoriale locale* non s'intende soltanto un generico senso di appartenenza allo stesso territorio (o ambiente, o paesaggio), né il radicamento storico-culturale locale, quanto piuttosto la capacità di condividere un'immagine progettuale basata su comuni rapporti di territorialità, orientata a migliorare il benessere e il convivere collettivo. L'identità territoriale è quindi sempre una costruzione volontaria, che permette di trasformare una popolazione e una porzione di spazio geografico in un sistema territoriale, nel senso sopra specificato. Essa non si basa su quello che i soggetti locali *sono* per storia o per cultura, ma su che cosa *fanno e progettano di fare* insieme.

Gli *Ambiti di integrazione territoriale (AIT)* individuati dal PTR non vanno intesi come l'equivalente di circoscrizioni amministrative (come lo erano, per esempio, i "comprensori" degli anni Settanta) e neppure possono essere identificati *tout court* con dei "sistemi locali territoriali". Essi hanno un rapporto con questi ultimi, in quanto sono ambiti di prossimità geografica ritagliati in modo da offrire le condizioni oggettive per la costruzione al loro interno di sistemi locali territoriali capaci di agire come attori collettivi. Sono quindi gli ambiti in cui si danno le condizioni migliori per progettare e attuare forme efficaci di *intercomunalità*. Queste potranno essere promosse e stimolate, ma *non* imposte dall'alto: potranno derivare soltanto da un processo riflessivo e volontario di costruzione di nuove identità locali sovracomunali.

Nella logica del Piano, gli AIT sono inoltre la scala geografica in cui si evidenziano le connessioni – attuali e potenziali – tra fatti, azioni e progetti coesistenti negli stessi luoghi e quindi capaci di interagire e influenzarsi vicendevol-



mente. Sono stati chiamati “ambiti di integrazione” perché è in essi che, in ragione della prossimità geografica, le diverse problematiche - dall’ambiente alle infrastrutture, dall’agricoltura al turismo, dall’industria ai servizi e così via - possono integrarsi territorialmente in modo da potenziare le sinergie positive e ridurre i reciproci impatti negativi. È soprattutto a questo livello che il PTR permette di avere una visione integrata di ciò che i piani, i programmi e le politiche di settore trattano separatamente, ma che nel concreto dei luoghi interagiscono con effetti rilevanti, che vanno governati.

Le relazioni materiali e immateriali che legano tra loro gli AIT vengono trattate come reti. Possono essere *reti tecniche* (infrastrutture della mobilità e telematiche, piattaforme logistiche), oppure *reti funzionali* (reti urbane, reti della ricerca e dell’innovazione tecnologica, delle imprese, dei servizi collettivi, circuiti turistici) o ancora *reti della cooperazione istituzionale* regionale e transregionale.

Una visione reticolare del territorio regionale risponde a diversi obiettivi. Anzitutto quello di attivare forme di cooperazione orizzontale tra gli attori territoriali locali; in secondo luogo, quello di connettere le reti di questi attori e le risorse territoriali locali con le reti sovralocali cognitive, imprenditoriali e finanziarie. Questo anche allo scopo di distribuire lo sviluppo in relazione alle *potenzialità specifiche* e ai *vincoli di sostenibilità* dei sistemi locali. Infine la visione per reti è - come già si è detto - essenziale per distribuire l’occupazione, gli insediamenti e i servizi in modo da consentire pari opportunità di accesso agli abitanti, compresi quelli delle aree più periferiche.

Ogni sistema territoriale possiede un suo *capitale territoriale*. Con esso si intende quel particolare insieme di attitudini e di dotazioni specifiche che lo caratterizza. È un insieme di risorse *potenziali* stabilmente incorporate ai luoghi, capaci di produrre valori d’uso e di mercato nei rapporti di territorialità attiva. Ciò non dipende soltanto dalle caratteristiche o “vocazioni” oggettive del territorio. Affinché queste si trasformino in risorse occorre che siano riconosciute e utilizzate come tali dagli attori collettivi locali. Essi devono esercitare una sorta di funzione intermediaria fra queste risorse “immobili” e le risorse “mobili” (capacità imprenditoriali, conoscenze, tecnologie, risorse finanziarie ecc.) che circolano nelle reti sovralocali.

Il capitale territoriale è fatto di *componenti tangibili*, come la posizione geografica, il patrimonio naturale e storico-architettonico, il capitale fisso rappresentato dalle infrastrutture e dagli impianti produttivi. Queste componenti svolgono un ruolo essenzialmente passivo, mentre altre componenti, *intangibili*, hanno un ruolo attivo: sono le tradizioni culturali e la loro varietà, il capitale sociale (legami associativi, cooperativi, di fiducia), le conoscenze contestuali, le istituzioni e le capacità istituzionali. È compito del PTR indagare le potenzialità del capitale territoriale, sia attraverso analisi oggettive, sia analizzando le diverse espressioni della progettualità locale di livello sovracomunale (PTCP, Piani strategici, Progetti territoriali integrati ecc.), che rivelano come gli attori locali vedono e valutano il proprio territorio.

Il valore che si ottiene combinando azione collettiva autonoma, “risorse immobili” locali e interazioni con le reti sovralocali, costituisce il *valore aggiunto territoriale*. Esso può essere definito come quel di più che si può ottenere rispetto a processi di valorizzazione semplice che non mobilitano né attori locali, né risorse specifiche locali, ma si limitano a sfruttare esternalità e risorse territoriali date, con interventi esogeni diretti. Questo valore non è solo economico, esso riguarda anche e prima di tutto la fruibilità del territorio come ambiente di vita per chi lo abita e per chi ci vive anche saltuariamente per lavoro, studio, turismo. Si può quindi sostenere che la creazione di valore aggiunto territoriale è, in sintesi, *l’obiettivo finale del PTR*, cioè il risultato dei giochi a somma positiva che esso tende ad attivare attraverso cooperazioni sinergiche tra i soggetti pubblici, privati e misti che operano sul territorio regionale alle varie scale e nei diversi settori. Va sottolineato che la produzione di valore aggiunto endogeno è oggi sempre più importante, in un contesto caratterizzato dalla *scarsità di risorse pubbliche* di provenienza esterna.



Il quadro di riferimento strutturale e le norme

Il Piano Territoriale è costituito da un quadro di riferimento strutturale e da una serie di indicazioni strategiche (illustrate da tavole di piano e corredate da un rapporto ambientale) che fanno da supporto al testo normativo.

Il *quadro di riferimento strutturale* è l'autorappresentazione del territorio, che la Regione intende usare come strumento di *governance* flessibile, aperta, dialogica e interistituzionale nel processo di formazione e di attuazione del piano. Esso costituisce la base *conoscitiva, interpretativa e valutativa* per l'elaborazione della parte strategica e normativa del Piano per quanto riguarda *le componenti strutturali* del territorio regionale e in particolare il *capitale territoriale* come possibile fonte di *valore aggiunto territoriale*.

Per "strutturale" s'intende tutto ciò che risulta dalle interazioni tra società e ambiente naturale e costruito, che operano a diverse scale nel lungo periodo. La strutturazione del territorio obbedisce a certe *regole di trasformazione*, risultato di un processo storico di co-adattamento che trova espressione, a livello culturale, sociale e tecnologico, nelle forme materiali e organizzative del territorio stesso. Queste traiettorie evolutive e morfogenetiche di lunga durata hanno un valore condizionante nei confronti dei progetti di trasformazione attuale e futura. Da un lato, esse aiutano a definire i valori patrimoniali naturali e storico-ambientali le cui regole di uso, salvaguardia e tutela hanno margini di negoziabilità limitati o nulli (le cosiddette "invarianti strutturali"). Dall'altro, esse rivelano le risorse potenziali offerte dal "capitale territoriale", inteso come patrimonio comune trasformabile e utilizzabile in una prospettiva di riqualificazione e di sviluppo sostenibile. Ne consegue che condividere l'interpretazione strutturale del territorio equivale ad accettare uno *statuto dei luoghi* che ha per oggetto la negoziabilità della loro trasformazione.

La componente strategica del PTR si fonda sull'interpretazione strutturale del territorio regionale e si legittima in quanto rispetta le regole di trasformazione dettate da questo ideale "statuto". Essa si articola in cinque grandi tematiche:

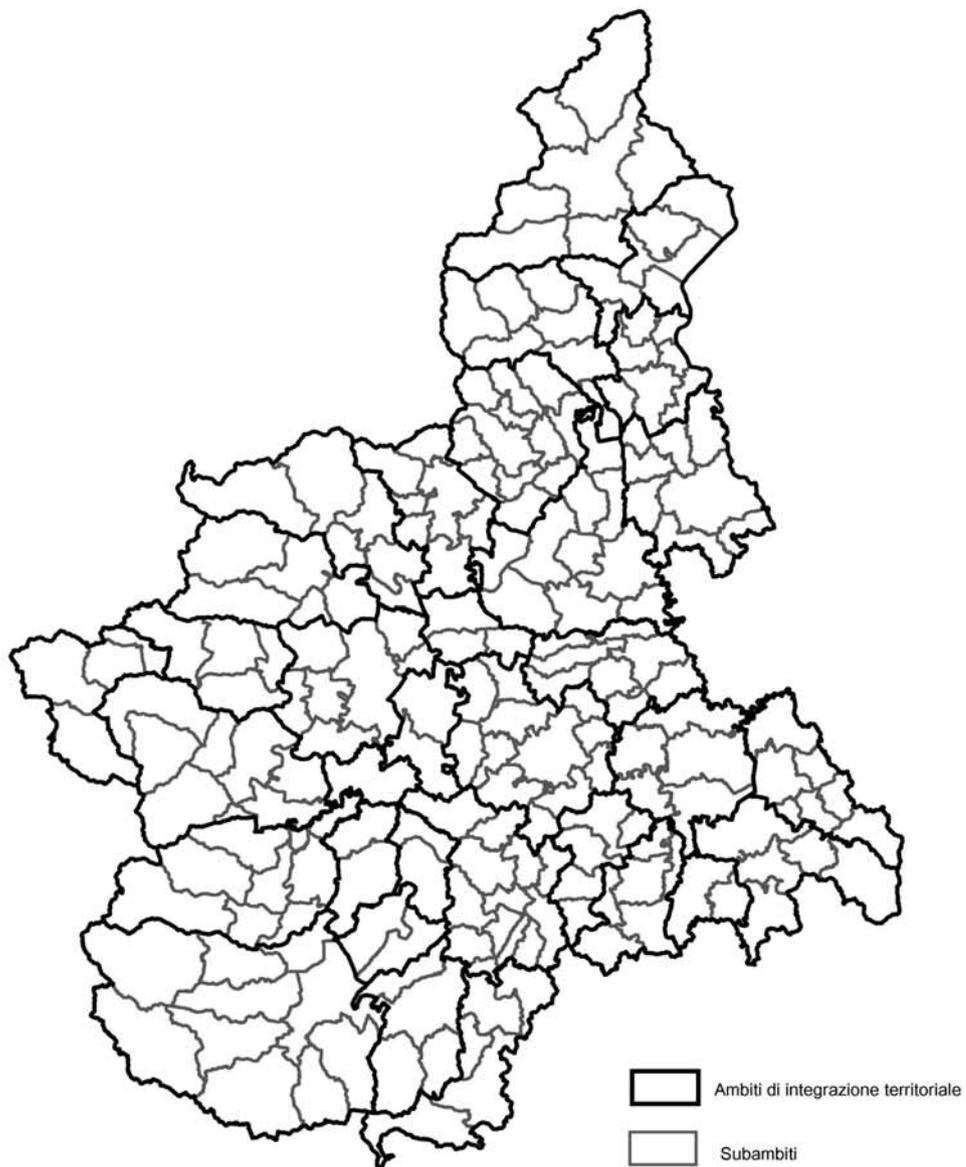
- 1) riqualificazione territoriale e valorizzazione del paesaggio;
- 2) sostenibilità ambientale, efficienza energetica;
- 3) integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione e logistica;
- 4) ricerca, innovazione e transizione produttiva;
- 5) valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali.

Le strategie proposte operano a diverse scale: possono riguardare l'intera Regione, oppure vaste parti di essa (come i Quadranti), o ancora i singoli AIT e le reti. Esse trovano attuazione nei disposti della parte normativa.

L'impianto della *parte normativa* ha un carattere flessibile e aperto agli apporti della pianificazione settoriale e sub regionale. Le disposizioni si articolano in indirizzi e in direttive. Gli *indirizzi* hanno carattere di orientamento e dettano criteri rivolti alla pianificazione settoriale e sub regionale, a cui lasciano discrezionalità nelle modalità del loro recepimento. Le *direttive* sono invece disposizioni vincolanti ma non immediatamente precettive, comportando cioè l'adozione di adeguati strumenti applicativi che i soggetti della pianificazione settoriale, provinciale e comunale sono tenuti a predisporre. Nonostante questi margini di libertà, dettati dal rispetto del principio di sussidiarietà e di competenza, la normativa garantisce alla Regione sufficienti mezzi di verifica sulla coerenza dei suddetti strumenti applicativi con gli obiettivi e le strategie indicate dal PTR: eventuali scostamenti potranno essere ammessi solo se motivati con argomenti tecnicamente fondati.



Fig. 1 – Ambiti di integrazione territoriale e subambiti





Il Piano paesaggistico

Paolo Castelnovi e Roberto Gambino

La conservazione del paesaggio come fattore di innovazione e di sviluppo

In linea con la *Convenzione Europea del Paesaggio*, le proposte per un nuovo governo del territorio riconoscono nel paesaggio una risorsa fondamentale e insostituibile per lo sviluppo sostenibile economico, sociale e culturale della regione. Alla base di questo riconoscimento vi è senza dubbio l'impegno nazionale alla tutela del paesaggio e del patrimonio artistico fissato precocemente dall'art. 9 della Carta Costituzionale del 1946 e ribadito dalle modifiche successive. Ma vi è anche il tentativo di ribaltare il tradizionale approccio al problema del rapporto tra le esigenze di conservazione del patrimonio naturale-culturale e le esigenze di sviluppo, individuando nelle prime non già o non tanto i "limiti", quanto piuttosto il fondamento imprescindibile di ogni autentico e durevole sviluppo.

Tale ribaltamento non può evitare di collegarsi, da un lato, alle revisioni critiche del concetto di sviluppo e delle politiche tendenti a propiziarlo (critiche stimolate anche dagli attuali fallimenti dell'economia globalizzata e dai crescenti rischi che si profilano sull'orizzonte economico, sociale e ambientale); dall'altro, ai ripensamenti del concetto di conservazione. Il riferimento è qui, in particolare, alla crescente consapevolezza che la conservazione del paesaggio – come analogamente della natura e dell'ambiente e del patrimonio culturale – non può in alcun modo ridursi alla difesa statica e passiva o al semplice "congelamento" di ciò che esiste, ma richiede azioni innovative proiettate nel futuro: non si possono cioè separare le cose dal loro divenire. Non c'è conservazione autentica dei valori in atto che non implichi innovazione e produzione di nuovi valori per la società contemporanea e non si traduca perciò in un "progetto civile"; così come non c'è progetto di cambiamento che possa prescindere dall'ingombrante eredità naturale e culturale che essa ha ricevuto e riceve dal passato.

Il quadro di riferimento

La conservazione innovativa del paesaggio e del patrimonio naturale-culturale richiede certamente misure efficaci di tutela specifica, ma anche (come raccomanda la Convenzione) un insieme articolato di politiche, capaci di misurarsi con il complesso dei problemi che riguardano i valori tangibili e intangibili, i rischi e le minacce presenti nel territorio. È il territorio il terreno di scontro tra i diversi interessi in gioco ed è nel territorio che vanno cercate le risposte ai problemi, ai conflitti e alle domande sociali in atto.

È in questo senso che il Piano paesaggistico regionale, in conformità con quanto previsto dal *Codice dei beni culturali e ambientali* (2004), assume il ruolo di strumento fondamentale di riferimento per le politiche del paesaggio: più precisamente, per l'insieme delle politiche territoriali che, ai diversi livelli e nei diversi settori (dalla difesa del suolo alla gestione delle acque, dall'agricoltura alla gestione forestale, dall'urbanistica all'ingegneria del territorio, alla cultura, alla formazione e alla comunicazione sociale ecc.) possono influenzare o determinare la trasformazione incessante del territorio, dell'ambiente e del paesaggio. È infatti in gioco non soltanto l'apprezzamento estetico dei paesaggi (che peraltro risponde a "diritti di bellezza" di crescente rilevanza sociale), ma la qualità complessiva del territorio e dei contesti di vita, la coerenza e la riconoscibilità dei caratteri identitari da parte degli abitanti e dei visitatori.



Un progetto sociale di paesaggio

Affinché il PPR possa contribuire a dispiegare politiche efficaci, occorre soddisfare due condizioni pregiudiziali:

- a) che il Piano esprima un autentico “progetto di paesaggio”, frutto di un processo sempre aperto di elaborazione, partecipazione e condivisione sociale, basato sul confronto esplicito e trasparente degli interessi in gioco; a tal fine è di cruciale importanza che le comunità locali e i diversi portatori di interessi siano considerati non quali semplici spettatori, ma attori e protagonisti del progetto, condividendone la responsabilità;
- b) che il progetto di paesaggio si articoli a tutti i livelli fondamentali del governo territoriale, da quello regionale a quello provinciale e comunale, a quello dei progetti operativi, innescando processi virtuosi di interazione transcalare. A tal fine è necessario che il PPR venga concepito come parte integrante dei processi di pianificazione che interessano l'intero territorio regionale, coordinandosi con l'insieme degli strumenti che possono essere messi in campo dalle diverse istituzioni interagenti.

La necessaria complementarità tra Piano paesaggistico e Piano territoriale

In quanto parte integrante della pianificazione del territorio regionale, il Piano paesaggistico è strettamente coordinato con il Piano territoriale, di cui condivide in gran parte le finalità, gli obiettivi, le analisi ricognitive, le interpretazioni, le valutazioni e le opzioni di fondo. Si tratta di due strumenti distinti, collocati in una stessa logica d'azione pubblica, che sviluppano temi complementari e che si muovono a scale diverse, pur avendo un comune interesse per l'intero territorio regionale.

Tale complementarità è di fondamentale importanza al fine di conferire al paesaggio quel ruolo propulsivo e quell'ampio significato economico, sociale e culturale indicato dalla Convenzione Europea e che la programmazione del Piemonte intende perseguire. In altri termini, se si vuole evitare di separare la tutela dalla valorizzazione (del paesaggio e del patrimonio culturale in tutto il territorio, non solo di un limitato numero di “bei paesaggi” o di “bellezze panoramiche”), occorre far sì che le misure di tutela dettate dal Piano paesaggistico trovino adeguato riscontro nelle strategie di valorizzazione disegnate dal Piano territoriale. Nel quadro di questa necessaria integrazione dei due strumenti fondamentali, spetta soprattutto al Piano paesaggistico fissare i punti fermi e i condizionamenti strutturali (le “invarianti”) cui rapportare ogni scelta strategica della pianificazione territoriale, in vista di uno sviluppo effettivamente sostenibile e basato sulla conservazione attiva dei valori di cui si dispone.

Il Piano paesaggistico come strumento di governance territoriale

In armonia con quanto previsto dal Codice del paesaggio e dei beni culturali, deve essere riconosciuta al Piano paesaggistico una responsabilità primaria nei processi di pianificazione e di gestione riguardanti il patrimonio naturale-culturale del territorio regionale, anche in relazione alla necessaria concertazione delle misure di tutela col Ministero dei beni e delle attività culturali per l'ampia gamma dei *beni paesaggistici* specificamente tutelati dalle leggi in vigore. In questo senso il Piano paesaggistico è strumento di governo, volto ad assicurare in tutto il territorio le forme di disciplina atte a garantire un'adeguata protezione dei singoli beni.



Ma per poco che si esca dalle tradizionali e riduttive visioni “monumentalistiche”, appare evidente che una conservazione efficace del patrimonio diffuso di valori dipende almeno in parte da una pluralità di soggetti e di strumenti di decisione interagenti. Pertanto il processo di integrazione - meglio precisato nel nuovo quadro legislativo della Regione - non riguarda soltanto i due strumenti principali, ma riguarda anche i Piani regionali di settore (come il Piano per la gestione forestale o quello per lo sviluppo rurale), i Piani territoriali di coordinamento delle Province e i Piani intercomunali e comunali (riarticolati dalla nuova legge regionale per il governo del territorio). Tutti questi piani devono, secondo la raccomandazione della Convenzione Europea, essere “fecondati” dalle opzioni paesaggistiche espresse dal PPR. In questo senso il Piano si configura piuttosto come strumento di *governance*, volto a orientare l’insieme delle politiche che, a scale e per ragioni diverse, possono incidere sulle incessanti trasformazioni del territorio, dell’ambiente e del paesaggio.

Le missioni del Piano

In questa logica di integrazione pluralistica, il Piano paesaggistico è chiamato a svolgere alcune missioni chiave, che solo in parte rientrano in quelle tradizionalmente affidate alla pianificazione urbanistica e territoriale. In sintesi:

- a) *una missione conoscitiva*, volta ad accrescere a tutti i livelli la consapevolezza dei valori, dei rischi e degli interessi in gioco. A questi fini, il processo di pianificazione può avvalersi di strumenti e tecnologie innovativi di analisi, rappresentazione ed elaborazione dei dati, in modo da rispondere più efficacemente alle nuove domande sociali di conoscenza partecipata, recepire e valorizzare la “conoscenza tacita” del territorio e le sapienze ambientali custodite dalle culture locali. Tenuto conto che ambiente e paesaggio non sono mai “un dato”, la loro conoscenza – in particolare con l’*interpretazione strutturale* prevista dalla nuova legge regionale - tende a orientare le scelte di tutela, gestione e valorizzazione;
- b) *una missione strategica*, volta a fornire in termini di “visioni” e di indirizzi flessibili e non prescrittivi un quadro di riferimento ampio e lungimirante - coerente con l’interpretazione strutturale - degli obiettivi da perseguire, delle strategie proponibili, delle linee d’azione e delle priorità attribuibili a una vasta platea di soggetti e di portatori di interessi, in vista delle finalità assunte dalla programmazione regionale;
- c) *una missione più propriamente regolativa*, volta a tradurre i riconoscimenti di valore, i condizionamenti imprescindibili che discendono dalla conoscenza del territorio e dalle scelte strategiche condivise, in disposizioni normative volte a incidere direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione. Tali disposizioni assumono forme e ruoli diversi a seconda delle scale operative e dei soggetti istituzionali di riferimento, tenendo conto, da un lato, della centralità dei Comuni e delle comunità locali nella gestione del territorio, dall’altro del “salto di scala” di un numero crescente di problemi ambientali, sempre meno gestibili a livello locale.

Gli obiettivi

Al fine di “territorializzare” le politiche del paesaggio, il Piano assume tre diversi e complementari registri normativi:

- 1) *gli ambiti e le unità di paesaggio*. Cogliendo l’innovazione introdotta dal Codice del 2004, il Piano articola le strategie proposte in ambiti di paesaggio, intesi come ambiti territoriali distintamente caratterizzati sotto il profilo



geomorfologico, ecosistemico, agronomico, storico e socioculturale, indipendentemente dai confini amministrativi di Comuni e Province. Questi sono individuati sulla base di verifiche congiunte di Regione e Province, e per ciascuno di essi un'apposita scheda riassume le indicazioni specifiche del Piano. Per meglio aderire alle specificità paesistiche e ambientali del territorio regionale, ogni ambito è ulteriormente ripartito in un certo numero di "unità di paesaggio": nell'insieme, 535 in tutta la regione;

- 2) *le componenti e i beni paesaggistici*. Sempre secondo il Codice del 2004, compito prioritario del Piano è di assicurare una specifica tutela dei "beni paesaggistici", rientranti nelle categorie dal Codice stesso definite (fiumi, laghi, montagne e ghiacciai, boschi ecc.: categorie che nel loro insieme già coprono il 60% del territorio regionale). Ma è facile constatare che in larga misura una efficace tutela di tali beni richiede una adeguata disciplina di altre componenti, comprese quelle degradate o irrimediabilmente compromesse. Il Piano assicura perciò una organica disciplina di tutte le componenti presenti sull'intero territorio, ricorrendo anche, all'occorrenza e in particolare in risposta a precise richieste del Codice, a prescrizioni immediatamente operanti, atte a presidiare valori non adeguatamente tutelabili dagli altri strumenti di pianificazione. È questo il terreno principale della concertazione col Ministero dei beni ambientali e culturali;
- 3) *le reti di connessione paesistica e ambientale*. L'esigenza di definire regole per le reti nasce principalmente da due ragioni: da un lato, la necessità di arginare e contrastare la frammentazione e l'isolamento delle risorse naturali e culturali, prevedendo adeguate strutture di connessione (reti ecologiche); dall'altro lato, l'opportunità di valorizzare e qualificare la fruibilità sociale del patrimonio paesaggistico e dei connessi valori culturali, migliorandone la leggibilità, la riconoscibilità e la funzionalità (reti di fruizione).

Le scelte chiave

Queste riguardano alcuni temi di particolare interesse, che possono essere sinteticamente evocati:

- a) la montagna: il rilancio del rapporto equilibrato tra città e montagna, la rivitalizzazione dell'agricoltura e della silvicoltura di montagna, il contrasto dei processi d'abbandono, la riqualificazione dei paesaggi degradati, il recupero e il riuso degli insediamenti storici, il contenimento e la mitigazione degli sviluppi infrastrutturali;
- b) le fasce fluviali: la salvaguardia e la gestione integrata della rete idrografica tramite la definizione di strategie di bacino (mediante "contratti di fiume" e altri strumenti operativi), la disciplina articolata delle fasce di pertinenza in termini non solo idrogeologici;
- c) la "Corona Verde": lo sviluppo a scala metropolitana del Progetto Corona Verde con la doppia finalità del riequilibrio ecologico e della valorizzazione del patrimonio storico-culturale (non solo i "monumenti", quindi);
- d) i grandi insediamenti produttivi, terziari e quaternari: il recupero, il riuso delle infrastrutture, degli edifici e dei manufatti dismessi, la concentrazione razionale ed ecologicamente controllata dei nuovi insediamenti, la mitigazione degli impatti pregressi;
- e) la "campagna urbana": il contenimento del consumo di suolo, il controllo degli sviluppi urbani, la promozione di politiche dei trasporti e dei servizi volte a scoraggiare la dispersione e a favorire l'aggregazione degli spazi pubblici, la rivalutazione del verde e degli spazi liberi;
- f) i paesaggi urbani: la valorizzazione dell'immagine storica identitaria delle città, la salvaguardia dei sistemi di relazioni visive (skyline, belvederi, punti panoramici e osservatori privilegiati), l'adozione di procedure di controllo "partecipato" della compatibilità paesaggistica degli interventi critici.



Va da sé che il Piano è condizione necessaria, ma non sufficiente, a perseguire una valorizzazione diffusa per il paesaggio regionale. Il resto va realizzato con azioni di *governance* sistematiche e continue, da sperimentare da subito e spingere per anni, nella convinzione, così come si è verificato con le norme per i centri storici, che queste diventino prassi consolidata. I passi essenziali da compiere sono i seguenti.

- a) Consolidare ed esplicitare alcuni punti cardine della normativa. In particolare:
 - la direttiva, già contenuta in tutti gli articoli specifici, volta a frenare interventi di espansione che non rientrino entro programmi di riqualificazione dei bordi urbani. La riqualificazione riguarda le periferie urbane e le aree a dispersione insediativa, da un lato, e il resto del territorio dall'altro, da lasciare libero oppure da sottoporre a cura da parte delle attività agricole e al controllo dei processi di rinaturalizzazione diffusa;
 - il ruolo di applicazione e precisazione dei contenuti del Piano assegnato alle Province, ciò che comporta una condivisione e una presa in carico del quadro degli obiettivi conoscitivi e interpretativi;
 - il ruolo collaborativo, e non solo conformativo, della valutazione strategica, da rendere strumento che accompagna la formulazione del piano e assicura la copianificazione fra i diversi enti, riducendo il mal sopportato rapporto tra esaminatore ed esaminato.
- b) Coinvolgere i grandi progetti, a partire dalle nuove aree logistiche o industriali (vedi APEA), affinché diventino, sin dalla fase istruttoria, palestre di nuovo paesaggio e non solo di mitigazione.
- c) Un atteggiamento premiale nei confronti delle comunità che pongano come centrale nelle proprie scelte l'eccellenza paesaggistica e lo dimostrino con azioni virtuose di contenimento delle trasformazioni "banali". Vista la mancanza di fondi per i prossimi anni, bisognerà utilizzare al massimo le risorse disponibili, imponendo condizioni di riqualificazione paesaggistica ai progetti di interesse regionale – anche non direttamente paesaggistici – e selezionando i progetti di interesse locale favorendo la formazione di *pull* di interessi, anche privati, per la loro realizzazione.
- d) Un punto di riferimento, relativamente indipendente dalla Regione, può essere esercitato dall'Osservatorio per il paesaggio, previsto sia dal Codice che dalla Convenzione Europea, da responsabilizzare per quanto alla raccolta della documentazione, la comunicazione, la mediazione fra interessi diffusi.

Rapporti con il Ministero

Le norme sono impostate per poter assimilare tutte le esigenze specifiche previste dai vincoli ministeriali. Su questa base, garantendo l'osservanza delle norme di piano nella pianificazione locale, si dovrebbe rimuovere la procedura autorizzativa prevista per buona parte delle aree vaste vincolate – "galassini" e "aree galasso" – lasciandola per gli intorni dei beni puntuali.

Per ottenere questo il Ministero dovrà verificare che il Piano preveda norme sufficientemente specifiche volte a garantire la tutela di ciascun sito. Ed è per questa ragione che è stata preparata una schedatura dei siti vincolati in cui si verifica, caso per caso, l'adeguatezza delle norme generali del piano e si possono aggiungere eventuali norme specifiche.



Fig. 1 – Ambiti e unità di paesaggio





Il Documento strategico territoriale e i territori di progetto

Sergio Conti, Cesare Emanuel e Carlo Salone

Ai sensi della Legge della pianificazione per il governo del territorio del Piemonte, “il Documento Strategico Territoriale (DST) è un atto di pianificazione e programmazione volto a coordinare e finalizzare le politiche, a sostenere e valutare l’operatività e la cooperazione delle pianificazioni alle diverse scale [...], il luogo dell’esplicitazione delle linee programmatiche per lo sviluppo locale, della individuazione degli obiettivi specifici assegnati ai sistemi territoriali locali individuati dal PTR e dalla compartecipazione agli obiettivi delle linee di azione per lo sviluppo e quelle per la valorizzazione”.

Si può affermare, in altri termini, come il DST sia lo strumento tecnico che definisce le modalità attraverso le quali l’Amministrazione regionale intende coniugare l’operatività della programmazione economica con gli orientamenti di governo del territorio. Si tratta di un raccordo rimasto sinora una dimensione assai trascurata sia per il ricorso a un approccio fortemente economicistico sui temi dello sviluppo, sia per una organizzazione istituzionale orientata a operare per settori di intervento e per capitoli distinti di spesa, sia ancora per una impostazione prevalentemente normativa e quasi esclusivamente regolativa della pianificazione.

In realtà, il DST dovrebbe presentare un forte contenuto propositivo e identificarsi ampiamente con il Programma di Legislatura che, come noto, ogni Amministrazione è tenuta a presentare in occasione dell’avvio del proprio mandato. Proposto invece a quattro anni dal suo insediamento, esso diventa quasi una sorta di bilancio di mandato che tuttavia contribuisce a mettere a fuoco le procedure e gli strumenti adottati per coniugare i due versanti programmatici, le strategie effettivamente perseguite, i progetti e le iniziative intraprese, oltre che le modalità con cui la stessa Amministrazione intende portarli a compimento.

Programmazione strategica e politiche territoriali

Il punto d’avvio è dato dalla individuazione degli ambiti di intervento determinati dal *Piano territoriale regionale*, coerentemente con le determinazioni assunte dall’Unione europea e dallo Stato nazionale relativamente a una politica regionale volta al sostegno della competitività e della coesione, oltre che dai criteri generali che hanno sorretto la programmazione delle iniziative e delle risorse disponibili.

Più in particolare, sulla base delle determinazioni comunitarie e nazionali la Regione ha definito i seguenti ambiti d’azione:

- innovazione ed economia della conoscenza;
- internazionalizzazione;
- sostenibilità dello sviluppo e politiche energetiche;
- accessibilità;
- qualificazione della popolazione e del lavoro;
- pari opportunità come priorità e trasversalità;
- processi di *governance*;
- cooperazione territoriale europea.



Sempre in ragione degli orientamenti comunitari la Regione ha altresì mutuato i criteri generali che devono ispirare i propri indirizzi programmatici, i quali convergono: sulla selettività dei programmi, necessaria a produrre nel territorio piemontese impulsi di crescita non transitori; l'integrazione dei fondi, allo scopo di far convergere efficacemente sugli obiettivi strategici fonti di finanziamento e azioni giocate su settori o terreni applicativi diversi; la territorializzazione degli interventi, volta ad assicurare la loro necessaria organicità alle opportune scale di realizzazione.

Da tutto questo sono scaturiti gli obiettivi generali della nuova programmazione regionale, i quali si misurano con la necessità di:

- a. perseguire la *rete delle funzioni di eccellenza*, prevedendo forme di valorizzazione del più ampio ventaglio possibile di vocazioni e risorse (produttive, tecnologiche, ambientali, culturali ecc.), riconoscendo la *progettualità territoriale* ed esaltando le peculiarità identitarie locali. Filo conduttore di questo obiettivo è l'individuazione dell'articolazione policentrica del territorio regionale e dei connessi elementi di forza e di criticità che dovranno guidare la *selettività delle politiche*, in ragione altresì della limitatezza delle risorse finanziarie;
- b. mettere in campo il recupero, la formazione e la riproduzione del *capitale sociale*, promuovendo forme integrate di pianificazione (comprendendovi la sostenibilità dei servizi sociali, le reti tecnologiche, di mobilità e ambientali ecc.). Obiettivo è l'incremento del *valore aggiunto territoriale*, connesso alla fruibilità delle risorse, al rafforzamento delle potenzialità competitive, alla connettività rispetto a reti economiche, tecnologiche ed ecologiche sovra-locali;
- c. raccogliere, infine, le *sfide istituzionali*. Il perseguimento dei programmi d'azione non è scindibile dalla ridefinizione del modello di *governance*, il quale prevede il rafforzamento degli strumenti di compartecipazione alle scelte e gli incentivi alla cooperazione.

Questi principi generali, trasposti nell'ambito dei tradizionali modelli di programmazione economico-finanziaria, implicano il perseguimento della convergenza e della complementarietà tra la cosiddetta "politica ordinaria" - che attinge alle risorse correnti dei bilanci e persegue obiettivi che trascurano ampiamente i differenziali territoriali dello sviluppo - e quella "regionale", che presenta invece come caratteri precipi l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale, il coordinamento e l'aggiuntività delle risorse rese disponibili dai programmi comunitari e nazionali. Si tratta, in altre parole, di affermare una crescente compenetrazione tra programmazione economica regionale e politica territoriale. Nei fatti, l'adozione dei criteri operativi ora brevemente sintetizzati implica il superamento del modello perseguito e delle criticità riscontrate nelle precedenti fasi di programmazione. In particolare:

- una certa qual tendenza alla "polverizzazione" della spesa regionale;
- la propensione dell'attore pubblico a gestire autonomamente l'intero percorso programmatico limitando gli apporti, le energie e la mobilitazione degli attori economici;
- la conseguente tendenza a finanziare "liste della spesa" o, al più, progetti di adeguamento infrastrutturale minuto da attuarsi attraverso il solo regime della spesa ordinaria;
- le risorse insufficienti destinate alle attività di selezione e di valutazione dei progetti e degli investimenti;
- l'incapacità di realizzare coalizioni progettuali - e territoriali - sufficientemente esplicite.

Il nuovo corso, inaugurato con il *Documento di Programmazione Strategico-operativa* (approvato dal Consiglio Regionale il 21 dicembre 2006), ha trovato un approdo finale nel *Documento Unitario di Programmazione* (deliberato dalla Giunta regionale il 21 luglio 2008), il quale definisce un insieme di priorità strategiche che elencano gli obietti-



vi generali, gli obiettivi specifici, i risultati attesi e le specifiche categorie di intervento. Queste ultime si articolano prevalentemente attorno alle espressioni di piattaforme, poli, sistemi, paesaggi, reti e circuiti, configurazioni, trame a base territoriale che presuppongono una organizzazione le cui componenti sono costituite da:

- portatori di interessi che si riuniscono attorno a una idea guida e a una strategia o a un obiettivo condiviso di sviluppo;
- dotazioni territoriali su cui incardinare il progetto o l'intervento;
- progettualità complesse che richiedono l'integrazione di competenze, partenariati ampi, azioni integrate di carattere intersettoriale e logiche trasversali;
- la dimensione temporale di riferimento.

Piattaforme, poli, sistemi, paesaggi, reti e circuiti sono quindi le forme territoriali con cui il dettato della programmazione si riverbera sull'obiettivo del policentrismo e di conseguenza sul versante della realizzazione degli interventi e dei progetti.

Indirizzi europei

Nonostante difficoltà e incertezze, l'approccio territoriale delle politiche europee ha avuto un successo rilevante, impensabile forse soltanto un decennio addietro (basti sfogliare, al riguardo *A New Partnership for Cohesion*, 2004). Non è un caso se, dopo l'esperienza fondativa ma essenzialmente simbolica dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, l'Unione europea si sia progressivamente orientata a considerare congiuntamente i problemi dello sviluppo economico e delle dinamiche territoriali, propugnando una "territorializzazione delle politiche", come l'*Agenda territoriale per l'Unione* del 2007 testimonia assai bene. Dopo la pubblicazione di quest'ultima, che ha accompagnato la riforma dei fondi strutturali e la definizione della Politica di Coesione, si è registrato un ulteriore passo in avanti con il *Primo Programma d'Azione* pubblicato sotto la Presidenza portoghese (2007). I suoi capisaldi sono:

- I) solidarietà tra regioni e territori,
- II) governance multi-livello,
- III) integrazione delle politiche,
- IV) cooperazione sulle materie territoriali,
- V) sussidiarietà.

Se i documenti comunitari rappresentano una sorta di quadro concettuale di riferimento, è un fatto che gli effetti sul dibattito italiano siano stati sinora pressoché nulli. Nella nuova programmazione economica l'identificazione congiunta di territori e progetti di trasformazione si è rivelata in realtà un obiettivo alquanto vago, di assai difficile implementazione: quasi sempre, nel decennio, o poco più, compreso tra il lancio delle prime esperienze di programmazione negoziata (1996) e oggi, il modello implicito, quando non espressamente dichiarato, è stato quello del distretto industriale, di cui il programma territoriale s'incaricava di costruire le condizioni contestuali accelerandone artificialmente le dinamiche che, negli esempi conclamati, avevano dato luogo alla spontanea formazione delle reti d'impresa e degli ispessimenti istituzionali. Di qui l'enfasi sui risultati "processuali" piuttosto che sugli effetti concreti sul piano dello sviluppo economico, l'attenzione prevalentemente portata alla creazione di routine cooperative e, sovente, l'indifferenza nei confronti della qualità dei processi innescati e delle loro ricadute sugli equilibri sociali e ambientali dei territori.



Particolarmente istruttive appaiono, al riguardo, le esperienze di individuazione di territori “pertinenti” per l’azione pubblica condotte in altri paesi europei. Ne sono un esempio gli sforzi francesi di superare l’organizzazione centralistica e “napoleonica” degli spazi regionali, attraverso una sequenza di provvedimenti legislativi orientati alla creazione di territori di cooperazione locale, che in ultima istanza mirano all’arduo obiettivo di ridurre la polverizzazione municipalistica transalpina. O ancora esperienze “minori”, ma di segno analogo, come quelle intraprese in un paese a forte centralismo come il Portogallo (*Operação Integrada de Desenvolvimento e Programa de Desenvolvimento Integrado*). E ancora nel Regno Unito dove, sull’onda lunga della *devolution* che ha portato alla ribalta le *Regional Development Agencies*, hanno iniziato a definirsi strategie di pianificazione sub-regionale che assumono il ruolo delle collettività locali come tasselli essenziali dell’azione territoriale.

Si tratta di tessere, certo molto eterogenee quanto a livello di maturazione ed efficacia, che contribuiscono a formare un mosaico il cui telaio sembra reggersi su una dinamica generalizzata di *ristrutturazione funzionale, istituzionale e politica* degli stati-nazione, al cui centro le Regioni si collocano come protagoniste di una nuova e probabilmente stabile stagione delle politiche territoriali. Qui si evince, tuttavia, lo snodo centrale della questione, vale a dire la capacità di pilotaggio e controllo di questi processi da parte delle istituzioni regionali nei contesti istituzionali in cui esse hanno competenze legislative e dotazioni finanziarie adeguate.

Sono problemi, questi, che si intrecciano con il divenire delle riforme attuate o in corso. In Piemonte, come abbiamo visto, la pianificazione territoriale ha conservato più che in altre regioni un carattere conformativo-urbanistico, nell’ottica di fornire “garanzie pubbliche” di fondo (tutele ambientali, standard, strumenti di controllo ecc.). Dopo l’interessante iniziativa comprensoriale degli anni settanta – quale strumento di mediazione nel processo decisionale – poi abbandonata a favore di una riscoperta del ruolo provinciale, il processo si è nei fatti arrestato.

In altre regioni, al contrario, gli ultimi dieci anni sono stati anni di sperimentazione incessante, seppure variamente confusa e tumultuosa. In Campania, per esempio, la proposta di Piano territoriale individua sistemi territoriali definiti, oltre che “Campi territoriali complessi”, in Liguria i “Progetti di iniziativa regionale” e i “Progetti pilota”, in Abruzzo i “Progetti speciali territoriali”, in Veneto i “Progetti strategici”, nelle Marche i “Cantieri progettuali”.

Certo, anche in Piemonte è stata proposta una pianificazione per progetti (si pensi, in primo luogo, ai Patti territoriali), la quale sottende in parte la ricomposizione dal basso verso il livello regionale degli interessi locali. Ma nella nostra regione, come peraltro altrove, questa concezione ha spesso finito per favorire, contrariamente alle premesse, gli interessi “forti” e organizzati, slegando questi processi dalla logica e dalla prassi della pianificazione territoriale e perseguendo appieno una logica di intervento settorializzata. Occorre peraltro raccogliere l’eredità positiva di queste esperienze, emendate sia dagli elementi di maggiore ingenuità progettuale sia dal condizionamento degli interessi forti, e proiettarle in una politica di programmazione che assuma con convinzione la sfida della *coesione territoriale*.

Oggi la “coesione territoriale” risuona quasi come un *mantra* del linguaggio tecnico-politico europeo. In realtà, il significato di questo concetto è assai articolato e ambiguo, oscillando tra una definizione positiva come “politica dinamica che cerca di creare risorse mirando ai fattori di competitività economica e di occupazione, specialmente dove è alto il potenziale inutilizzato” e una definizione, per converso, negativa, concentrata cioè sulla necessità di ridurre gli squilibri esistenti tra i diversi territori dell’Unione. Secondo la Commissione europea, le implicazioni del concetto di coesione territoriale per le politiche riguardano essenzialmente “l’obiettivo [di] raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale, e la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento dell’integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni”.



Una posizione che forse più di altre aiuta a chiarire il senso e l'utilità della coesione territoriale è quella sostenuta da chi colloca la questione all'interno del dibattito sul "modello sociale europeo". Nella piena consapevolezza delle pur profonde differenze che caratterizzano le società nazionali all'interno dell'Unione europea, a maggior ragione dopo l'allargamento ai paesi centro-orientali, il modello sociale europeo si fonda su un'economia di mercato regolamentata, con un sistema complessivo di sicurezza sociale che garantisce i cittadini rispetto alla precarietà economica e alle disuguaglianze sociali.

Possiamo dunque, con ragionevole approssimazione, sostenere che la coesione territoriale è il frutto di una combinazione tra riduzione dei divari territoriali in termini di dotazioni ed "equipotenzialità" delle occasioni di sviluppo. Questo obiettivo va perseguito attraverso il coordinamento delle politiche alla scala regionale e sovregionale, ma non può al contempo prescindere da forme di azione locale capaci di dischiudere i territori a modalità di auto-organizzazione dei processi di sviluppo, come quelle prefigurate dai Quadranti e dai *territori di progetto*.

Territori di progetto

Per *territori di progetto* si intendono, sulla scorta del *Quadro Strategico Nazionale*, le dimensioni territoriali pertinenti alla nuova programmazione strategica. Fra questi rientrano le aggregazioni territoriali che permettano di disegnare profili di transizione economica, le reti di imprese, le catene del valore localizzate, le aree infrastrutturali e logistiche, le conurbazioni, le cinture ambientali e i corridoi ecologici, i bacini fluviali. È in base a questi che potrà essere possibile ridisegnare "dal basso" il mosaico delle vocazioni territoriali della regione, che dovranno incontrare lo schema di riferimento che la Regione fornisce, in qualche modo, "dall'alto", con i propri documenti di programmazione economica regionale.

I territori di progetto vogliono ancorarsi a una scala che configura le condizioni territoriali, economiche, sociali, affinché possano esprimere appieno le loro potenzialità e si manifesti una capacità di sviluppo e di gestione dei risultati. Per questa ragione essi si connettono con gli *Ambiti di integrazione territoriale* e i *Quadranti*, ovvero forme di regionalizzazione del tutto inedite sul piano delle politiche regionali.

Come si è visto, gli AIT sono identificati come unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale e identificano sistemi territoriali locali in cui la presenza di soggetti - individuali e collettivi, privati e pubblici - fornisce la trama di base per la definizione dei progetti e delle iniziative, dunque per perseguire gli obiettivi della nuova programmazione. In particolare: attivare e mettere in rete gli attori territoriali; connettere le reti degli attori e delle "risorse immobili" locali con le risorse "mobili" (cognitive, imprenditoriali, finanziarie ecc), circolanti nelle reti sovralocali; distribuire lo sviluppo in relazione alle potenzialità specifiche e ai vincoli di sostenibilità dei sistemi locali; distribuire l'occupazione, gli insediamenti e i servizi nello spazio regionale in modo da consentire pari opportunità di accesso.

Gli AIT vedono una loro prima aggregazione a livello di *Quadranti regionali*. Si tratta di quattro partizioni del territorio regionale (Nord-est, Sud-est, metropolitana e Sud-ovest) in cui i legami di prossimità tra AIT e tra province suggeriscono strategie a un livello intermedio di aggregazione territoriale (molte delle quali orientate alla connessione con le regioni confinanti) che riguardano principalmente le infrastrutture della mobilità, i servizi per le imprese, la ricerca e la formazione universitaria, i grandi servizi collettivi e in genere quanto - per motivi di prossimità o di soglia - permette di fare sistema a questa scala, in modo da ottenere risultati superiori a quelli che le singole Regioni potrebbero ottenere separatamente.



Regia regionale e regia partecipata

In base alle esperienze acquisite nell'ambito del percorso programmatico, sono state delineate due tipologie di progettualità:

- a *regia regionale*, per indicare quelle iniziative che manifestano portate e raggi d'azione che travalicano ormai ampiamente i confini regionali o che all'opposto implicano la attivazione di coalizioni che esulano quasi del tutto dalla scala e che mobilitano attorno a essi più competenze regionali. La titolarità di queste iniziative è dunque da ricondurre nell'ambito delle attività delle Direzioni che indirizzano le loro missioni sui grandi interventi territoriali o sulla promozione e sull'attrazione degli investimenti;
- a *regia partecipata*, riconoscendo nei Programmi Territoriali Integrati (PTI) la naturale evoluzione della programmazione negoziata e dei programmi complessi. Si tratta in questo caso di un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e integrate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata, che ancora una volta è risultata rintracciabile nell'ambito di aggregazioni territoriali assai prossime agli AIT.

Sul fronte operativo, l'integrazione fra le due forme di progettualità è stata articolata nel modo seguente:

- la verifica e la validazione delle condizioni tecnico-economiche che consentono l'attuazione dei progetti, dove la valutazione si misura sulla capacità di integrazione dei fondi quale premessa per la "cantierabilità" delle iniziative e degli interventi. Ciò è valso, in particolare, per le iniziative a regia partecipata dove risultano decisivi il ruolo e gli apporti di risorse da parte dei soggetti proponenti;
- l'approfondimento della valutazione delle relazioni (territoriali) di interdipendenza e di complementarietà tra le iniziative e i progetti che si richiamano alle due diverse modalità di programmazione.

Si è trattato, in altre parole, di valutare gli impatti (ambientali e urbanistici) e gli effetti (diretti, indiretti e indotti) che l'insieme delle iniziative è in grado di generare sui territori, ponendo attenzione alle relazioni "verticali", le quali dovrebbero assicurare la coerenza delle iniziative con le caratteristiche del contesto in cui si inscrivono, e alle relazioni "orizzontali", che misurano le reciproche interdipendenze e complementarietà.

L'esercizio della integrazione dei progetti e delle iniziative a regia regionale e partecipata non si riverbera unicamente sul piano locale, ma anche su quello mesoregionale. Nei processi di *rescaling* territoriale, infatti, la scala mesoregionale sembrerebbe addirittura configurarsi come quella "ottima" e più pertinente per misurare l'efficacia delle programmazioni e delle pianificazioni in atto. È in questa prospettiva che si gioca dunque la definitiva validazione dell'importanza strumentale del concetto di Quadrante territoriale. La valutazione combinata delle iniziative a questa scala permette infatti di individuare e di misurare gli effetti delle progettualità locali entro un sistema di relazioni territoriali che corrisponde con la portata delle strategie di riorientamento territoriale che esprimono il PTR e i piani di livello provinciale. A questa scala si possono infatti riconoscere caratteri storici o insediativi condivisi, comuni opportunità di collegamento infrastrutturale, reti in embrione o in potenza, reti di interconnessione parzialmente desuete che potrebbero diventare lo scheletro di un sistema "quasi-metropolitano".

Ne deriva possibilità di validare l'organizzazione del policentrismo regionale proponendo sistemi sinergici *a scala subregionale*, dove non pesa soltanto la frammentazione comunale, ma anche le aggregazioni definite dalle realtà di-



strettuali o dai sistemi locali del lavoro, che appaiono ormai insufficienti a sostenere prospettive strategiche di respiro adeguato. Ciò che diventa una componente importante per fornire obiettivi alle indicazioni dei PTPC, che nella proposta di Legge Regionale per il governo del territorio devono essere “riadeguati” alle nuove istanze del cambiamento regionale e al dettato delle riforme istituzionali e amministrative in corso.



Gli strumenti di accompagnamento

Liliana Bazzanella, Riccardo Beltramo, Mauro Berta, Antonio De Rossi, Giovanni Paludi, Francesco Prizzon
Riccardo Roscelli, Fulvia Zunino

Il perseguimento delle politiche territoriali regionali trova i suoi principali strumenti di riferimento all'interno dei piani e dei programmi descritti in precedenza. Nondimeno la risposta ai problemi connessi alla tutela e allo sviluppo del territorio risiede altresì nella predisposizione di *strumenti operativi* in grado di accompagnare le politiche di pianificazione e di programmazione, attraverso l'approfondimento di tematiche settoriali o di dettaglio. In particolare, i temi sui quali si sono sviluppate iniziative di approfondimento, mediante la redazione di cataloghi e linee guida, sono tre:

- l'inserimento paesaggistico degli interventi trasformativi del territorio;
- la qualità dello sviluppo delle aree produttive;
- la perequazione urbanistica e territoriale.

Buone pratiche morfologico-insediative e tipologico-edilizie

Il *manuale* di buone pratiche morfologico-insediative e tipologico-edilizie nasce in stretto rapporto con il Piano Paesaggistico, al fine di indirizzare qualitativamente le trasformazioni del territorio piemontese. Soprattutto negli spazi geografici a maggiore dinamica trasformativa, nei luoghi della cosiddetta città diffusa e della dispersione insediativa, il nuovo costruito rischia infatti di dissolvere i valori paesaggistici e ambientali che storicamente, nel corso del tempo, si sono stratificati sul territorio regionale. È quindi necessario salvaguardare questi valori, intrecciando fortemente il tema della conservazione con quello dello sviluppo e dell'innovazione, in un'ottica di sostenibilità non solamente ambientale, ma anche morfologica e paesaggistica.

Il problema, di per sé molto complesso in quanto strettamente connesso a questioni sociali, economiche, culturali e simboliche che nel loro insieme determinano le pratiche trasformative dello spazio, può essere scomposto, se osservato dal punto di vista fisico, in due principali filoni:

- il primo riguarda le *morfologie territoriali e insediative*, ossia il complesso delle modalità con cui gli elementi costruiti (case, strade, strutture produttive, elementi costruttivi degli spazi aperti ecc.) vengono a disporsi e a collocarsi sul territorio;
- il secondo riguarda il *carattere del costruito*, ossia l'insieme dei fattori tipologici, costruttivi, materiali, simbolici e di immagine che vengono a costituire gli elementi costruiti presenti.

Ovviamente queste due componenti sono strettamente correlate e partecipano in egual misura ai processi di trasformazione. Anzi, si potrebbe dire che oggi – specie nei paesaggi “a maglie larghe” della dispersione insediativa, nei territori a metà tra l'urbano e il rurale della campagna urbanizzata – le morfologie territoriali e insediative rappresentano l'elemento di maggiore criticità nella costruzione dei nuovi paesaggi.

Proprio per questa ragione gli “spazi” e gli “oggetti” che vengono presi in considerazione dal manuale di buone pratiche sono soprattutto quelli dei cosiddetti paesaggi ordinari, i quali rappresentano la stragrande parte degli ambiti insediativi in corso di trasformazione nel Piemonte contemporaneo: ambiti spesso caratterizzati da una strutturazio-



ne policentrica diffusa, in cui l'eredità – più che da “monumenti” – è costituita da una estesa presenza di tessuti costruiti e di segni agricoli di matrice storica. È proprio all'interno di questi ambiti che interi brani di paesaggio sono sempre più spesso interessati da nuove urbanizzazioni diffuse e a bassa densità – in cui i principali elementi costruttivi sono costituiti da villette, capannoni, nuove infrastrutture della mobilità –, oppure da estesi fenomeni di riuso e patrimonializzazione dei manufatti storici.

Per indirizzare in senso qualitativo queste trasformazioni si è quindi deciso di affiancare al Piano Paesaggistico uno strumento di tipo orientativo, dialogico e non prescrittivo, finalizzato a fornire indirizzi e supporti a più livelli: dalla pianificazione di area vasta fino alla scala locale dei piccoli centri e degli strumenti urbanistici esecutivi.

Il manuale muove dall'assunto secondo cui ogni singola trasformazione del territorio, indipendentemente dalla sua dimensione, funzione e tipologia, ha delle ricadute di natura transcalare, che si riflettono sia alla scala puntuale del luogo, sia alla scala complessiva del paesaggio. È quindi importante essere consapevoli degli esiti territoriali e paesaggistici di ogni puntuale intenzione di trasformazione, valutando la qualità progettuale del nuovo manufatto non soltanto rispetto alla sua natura di “oggetto”, ma anche e soprattutto in rapporto alle ricadute sul contesto circostante.

Un secondo assunto da cui muove il manuale è che, ancor prima di fornire indicazioni circa il carattere del costruito (tipologie, materiali, morfologie ecc.), è fondamentale offrire orientamenti e linee di comportamento a proposito dei progetti di trasformazione – dalle aree di completamento a quelle di nuovo impianto, dalle progettualità infrastrutturali ai grandi recinti monofunzionali realizzati ex novo – in rapporto alle configurazioni insediative preesistenti sul territorio.

A differenza di quanto comunemente si pensi, la bassa qualità delle trasformazioni recenti non è determinata solamente dall'aspetto e dall'immagine del nuovo costruito, ma dal ricorso a morfologie d'impianto urbanistico indifferenti alle specificità e alle matrici storiche del luogo: ciò che comporta una progressiva omologazione dei paesaggi locali. Da qui la continua sottolineatura nel manuale degli aspetti geomorfologici e delle matrici insediative storiche, visti come elementi base per la messa a punto di progetti maggiormente in linea con le peculiarità del paesaggio locale. Ovviamente l'operazione di definizione dei nuovi progetti insediativi non dovrà essere limitata alla semplice riproposizione degli assetti storici e preesistenti, ma dovrà allargarsi a una loro reinterpretazione contemporanea, in linea con gli obiettivi di funzionalità ma anche di sostenibilità e di innovazione.

Il terzo assunto riguarda il modo in cui nel manuale viene affrontato il tema del carattere del costruito nelle nuove realizzazioni. Nei manuali e nelle buone pratiche, ma anche nei regolamenti edilizi locali – specie nelle aree con valenze turistiche – questo tema viene di regola affrontato riferendosi quasi esclusivamente alle tipologie e ai materiali tradizionali dell'architettura storica locale, la quale viene assunta come modello per le costruzioni ex novo. Su questo modo di procedere, che prende le mosse dal problema del riuso del patrimonio architettonico storico per poi trasferirsi successivamente al tema delle nuove realizzazioni, da tempo si è aperta una forte discussione. Da un lato, il gruppo dei favorevoli, che vedono in ciò un'opportunità per ridurre le “brutture” del paesaggio e per conservare l'immagine “tradizionale” dei luoghi; dall'altro, il gruppo dei contrari, che considerano questo modo di procedere lesivo della libertà progettuale e rischioso per i pericoli di omologazione delle differenze e di “folclorizzazione” del paesaggio che questo procedere comporta.

Rispetto a questa contrapposizione si è optato per una via intermedia, cercando di evitare la “scorciatoia” della legittimazione offerta dalla storia (oggettivamente valida per il riuso del patrimonio, ma non per le costruzioni ex novo) a favore di un modo di intendere la trasformazione del territorio più articolato e molteplice, in cui il tema del rappor-



to con la storia possa intrecciarsi con quelli ineludibili della sostenibilità e dell'innovazione. Anzitutto i modelli di riferimento che vengono proposti, inevitabilmente sintetici, hanno un valore di orientamento e di indirizzo, e non prescrittivo, in quanto viene ribadita la centralità del progetto quale strumento per affrontare in modo puntuale e responsabile le infinite variabili poste in gioco dalla trasformazione di un singolo luogo (si pensi al tema della sostenibilità e dell'innovazione tecnologica, o a quello del rapporto con l'orografia del sito e con la storia architettonica locale).

Gli indirizzi messi a punto dal manuale, inoltre, non nascono solamente dall'indagine e ricognizione della storia architettonica locale, ma anche dall'analisi delle traiettorie evolutive contemporanee sia dal punto di vista morfologico che da quello dei repertori tecnici realmente disponibili e comunemente diffusi nel mercato edilizio. Rispetto al tema puntuale e specifico del rapporto con la storia architettonica locale, le indicazioni e gli orientamenti contenuti nel manuale fanno poi propria l'ottica adottata nei processi di normalizzazione delle lingue e dei *patois* locali, nel momento in cui queste siano a rischio di estinzione.

Fare riferimento alle lingue normalizzate significa operare una selezione di materiali dalla storia (compositivi, tipologici, costruttivi ecc.) e ricostruirli secondo modalità e procedure semplici, in modo che possano rappresentare i fenomeni, oltre che le frasi base, della nuova lingua. L'obiettivo è di costruire un linguaggio architettonico semplice, che tenga conto degli usi, delle tecniche, delle pratiche sociali contemporanee. Questa operazione di selezione e di rimontaggio muove proprio da una valutazione di praticabilità fondata sul confronto con gli usi, le tecniche, gli stili di vita attuali. In questo modo la storia costituisce uno dei riferimenti – e non il riferimento esclusivo – dell'operazione di ricostruire la "lingua" architettonica locale: una lingua normalizzata che per poter funzionare deve essere basata sulla "tipologizzazione" delle sue forme e formule.

Relativamente al tipo di indicazioni che vengono date, queste non riguardano solamente le tipologie e i materiali, ma anche il trattamento degli spazi aperti, le modalità di aggregazione degli "oggetti" architettonici, gli elementi di mediazione tra interno e esterno ecc., in modo da evitare il rischio di indicazioni e orientamenti tutti schiacciati sulla sola immagine esteriore dell'architettura – con gli inevitabili rischi di "folclorizzazione" – a favore di una visione più articolata e complessa.

Infine, per quanto riguarda le tipologie di "oggetti architettonici", vengono offerti modelli di riferimento. Muovendo da una valutazione delle dinamiche trasformative contemporanee del territorio piemontese, si è deciso di concentrare l'attenzione sui temi della residenza e delle strutture per la produzione e il commercio (la "case" e i "capannoni"), in quanto ritenuti gli oggetti che influiscono maggiormente, dal punto di vista quantitativo, sulla modificazione dei "paesaggi ordinari" piemontesi. Le indicazioni per il costruito contenute nel manuale rappresentano, in definitiva, una sorta di "minimo comune denominatore" territoriale e locale, una sorta di "grado minimo" qualitativo su cui attestarsi – come avviene in molti altri paesi europei a differenza dell'Italia –, che non deve tuttavia impedire altre e più articolate declinazioni dei concetti di qualità, innovazione, sostenibilità, rapporto con la storia.

In conclusione, e allo scopo di pervenire a un superiore livello di sintesi, è da ricordare un ulteriore assunto, che in realtà attraversa l'intero manuale. Il riferimento è qui l'idea che la sostenibilità delle trasformazioni, per non essere semplicemente uno slogan privo di consistenza e di esiti tangibili, debba concretizzarsi in una serie di comportamenti che devono attraversare tutte le diverse scale del progetto di territorio e di paesaggio. Fra questi rientrano il contenimento dei fenomeni di dispersione insediativa e di consumo di suolo, la valorizzazione delle continuità spaziali agricole e naturali, il riuso del patrimonio storico e dei siti precedentemente urbanizzati, il compattamento dell'edificato, la sperimentazione di modalità progettuali – dalla densità edilizia attraverso la messa a punto di nuovi modelli



tipologici fino all'innovazione tecnologica – in grado di garantire esiti maggiormente sostenibili sia dal punto di vista ambientale che da quello paesaggistico-morfologico.

Linee guida per le Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate

Se le linee guida si pongono come strumento operativo di supporto agli strumenti tradizionali per il governo del territorio, nel caso di progetti di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), contribuiscono a definire e approfondire gli strumenti e le metodologie da assumere per la loro promozione e localizzazione, rappresentando un riferimento per le amministrazioni e gli amministratori, i professionisti, gli imprenditori, i tecnici e gli operatori del settore e per chiunque abbia necessità di conoscere i contenuti e le modalità di approccio al tema.

Esse riguardano sia la riqualificazione di siti esistenti, sia la realizzazione di nuove aree, allo scopo di supportare le politiche della programmazione e pianificazione regionale finalizzate al sostegno della competitività, dell'innovazione del sistema produttivo e del perseguimento della sostenibilità ambientale. A tal fine, vengono descritte:

- le caratteristiche, il ruolo e i criteri per la definizione di un' APEA sotto il profilo progettuale e gestionale,
- le infrastrutture necessarie che caratterizzano l'innovatività e la qualità di un'area ecologicamente attrezzata,
- i vantaggi diretti e indiretti per le imprese insediate.

Le motivazioni che hanno spinto a incentrare l'attenzione sulle APEA trovano origine nelle strategie di sostenibilità, che hanno nel tempo sviluppato approcci e metodologie alquanto solide, fornendo una vasta gamma di possibili azioni orientate all'uso razionale delle risorse.

In particolare, le dinamiche connesse all'utilizzo dei suoli hanno registrato negli ultimi anni un costante aumento di quelli impermeabilizzati e una conseguente riduzione del suolo agricolo con particolare riferimento alle classi di elevata produttività che contraddistinguono i territori pianeggianti. Tale fenomeno è strettamente connesso alla localizzazione diffusa di nuovi impianti produttivi e alle conseguenze indotte dalla realizzazione di grandi addensamenti e localizzazioni commerciali esterni agli aggregati urbani. Per riequilibrare questo fenomeno è necessario perseguire scelte politiche finalizzate a consentire un'adeguata offerta in termini di opportunità localizzative per le imprese senza compromettere ulteriore suolo permeabile.

L'obiettivo può essere raggiunto, in primo luogo, promuovendo il riordino e la riqualificazione delle aree già destinate ad attività produttive o dismesse, mediante azioni di rigenerazione in grado di garantire il raggiungimento di standard di elevata qualità urbanistica e ambientale. Sebbene l'introduzione di soluzioni eco-compatibili per siti già esistenti risulti essere un'operazione più difficile e complessa rispetto a insediamenti di nuova realizzazione, il risanamento e il riuso dei siti industriali dismessi deve essere considerato un'opzione prioritaria, in quanto proprio le aree industriali esistenti rappresentano i maggiori produttori di impatti sia da un punto di vista strettamente urbanistico, sia in termini di emissioni inquinanti.

In secondo luogo, ma non per minor importanza, è essenziale il contenimento della dispersione dei siti produttivi che oggi insiste sul territorio piemontese, indirizzando la concentrazione e la qualificazione delle nuove aree industriali e logistiche, apportandovi servizi avanzati, criteri di sostenibilità energetica e compatibilità paesaggistica.

Le argomentazioni sviluppate nelle linee guida prendono inoltre spunto dalle raccomandazioni comunitarie contenute nello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, che riguardano l'organizzazione policentrica dello spazio econo-



mico e del sistema urbano, il governo dei processi di insediamento, il freno ai fenomeni di periurbanizzazione incontrollata e l'attenzione al paesaggio urbano e rurale con rispetto delle sue intrinseche strutture e dinamiche di trasformazione. È a questi principi che si ispira il concetto di APEA, introdotto a livello legislativo nazionale nel passato decennio.

Con la definizione di aree ecologicamente attrezzate si vuole, infatti, introdurre un nuovo concetto di area produttiva realizzata in riferimento a specifici requisiti tecnici e organizzativi basati sul principio della prevenzione dell'inquinamento. Pertanto, non si tratta solo di dotare le imprese di tecnologie avanzate, ma di intervenire sull'intero sito/area produttiva, investito da un processo di qualificazione tecnologica e ambientale mirante a garantire la prevenzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, la tutela della salute e della sicurezza, la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti ecc. La finalità principale è quella di realizzare "aree produttive di seconda generazione" che assicurino la sostenibilità ambientale, sociale ed economica e garantiscano nel contempo la competitività territoriale.

Nei fatti, l'obiettivo è quello di integrare i principi della sostenibilità nella localizzazione e nella gestione delle aree produttive attraverso l'impiego di strumenti e metodi volti a favorire la riduzione degli impatti ambientali e l'applicazione di tecnologie "pulite", promuovendo il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali di area e delle singole imprese insediate, favorendo nel contempo lo sviluppo di un clima collaborativo tra istituzioni, cittadini e imprese.

A questi aspetti di carattere generale sono connessi gli obiettivi delle linee guida finalizzati a promuovere la competitività regionale mediante l'implementazione dell'offerta di aree a elevata accessibilità e qualità urbanistico-ambientale per la localizzazione delle attività d'impresa, la minimizzazione del consumo di suolo attraverso il riutilizzo e il completamento delle aree produttive esistenti o dismesse, il contenimento della dispersione dei siti produttivi e la promozione della loro rilocalizzazione in prossimità degli snodi infrastrutturali, nonché l'integrazione dei principi di sostenibilità, dal punto di vista economico, sociale e ambientale nell'insediamento: promuovendo la gestione integrata dei servizi, la riduzione dei consumi energetici (soprattutto quelli da fonti non rinnovabili), il miglioramento della qualità delle acque superficiali (prevenendo la vulnerabilità della falda), conservando la biodiversità, riducendo la produzione di rifiuti.

Nella progettazione, per realizzare gli obiettivi su descritti e poter caratterizzare un'area produttiva come APEA, occorre rispettare alcuni requisiti: i principali riguardano la presenza di un *soggetto gestore*, infrastrutture comuni, un sistema di gestione e di coinvolgimento degli enti locali nella scelta delle aree. La redazione di linee guida per la progettazione e la gestione di un'APEA, sia di nuovo impianto sia nel caso di ampliamento o di adeguamento delle aree esistenti, costituisce pertanto un atto complesso in quanto si deve agire unendo fra loro approcci che la tradizione ha visto come separati: quello della pianificazione territoriale e urbanistica, quello della qualità progettuale e quello ambientale, senza trascurare gli aspetti socio-economici connessi alla realizzazione e gestione degli insediamenti.

Questi aspetti caratterizzano anche il processo che la Regione ha inteso avviare per la diffusione di un nuovo modo di concepire le aree produttive. Esso vede come strettamente complementari i sistemi della programmazione regionale dei fondi strutturali (FESR, FSE, FAS) e della pianificazione territoriale. Il sistema della programmazione regionale, volta al perseguimento delle strategie d'impegno delle risorse comunitarie riferite al periodo 2007-2013, richiama all'interno dei propri documenti la necessità di favorire la competitività regionale d'impresa attraverso politiche di sviluppo sostenibile, le quali trovano una diretta corrispondenza nel *Documento Unitario di Programmazione* (DUP), nei programmi pluriennali di finanziamento delle attività produttive e nel sistema di supporto allo sviluppo locale definito dai Territori di progetto.



Il sistema della pianificazione territoriale, in via di definizione, costituito da un nuovo sistema normativo per il governo del territorio e da tre nuovi strumenti di pianificazione (il Piano Territoriale, il Piano Paesaggistico e il Documento Strategico Territoriale) si pone come obiettivi prioritari il raggiungimento della sostenibilità ambientale e il rafforzamento dello sviluppo locale, promuovendo tra le politiche di riqualificazione territoriale lo sviluppo delle APEA come strumento di supporto al raggiungimento di tali obiettivi.

È pertanto nell'ottica d'integrazione delle politiche di programmazione e pianificazione territoriale che la Giunta regionale ha assunto le linee guida, prevedendo per esse un periodo di sperimentazione mediante l'applicazione in termini di indirizzo per gli strumenti di pianificazione degli enti locali e per i progetti attuativi, e promuovendo tale sperimentazione anche grazie a una quota dei contributi appositamente stanziati per lo sviluppo del sistema produttivo piemontese.

Linee guida per la perequazione urbanistica e territoriale

Nell'ambito del nuovo quadro normativo tracciato dalla legge della pianificazione per il governo del territorio, le perequazioni urbanistica e territoriale si inseriscono quali strumenti volti allo sviluppo operativo e alla gestione della pianificazione territoriale e locale.

Volendo recuperare una consolidata definizione generale di perequazione, prescindendo dalle differenze che distinguono quella urbanistica da quella territoriale, si può descriverla nei termini di quel principio la cui applicazione tende a ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli destinati a essere urbanizzati e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività (o, più semplicemente, come una tecnica volta a garantire l'equa distribuzione dei vantaggi e dei costi prodotti dal piano). Essa trova pertanto indiscussa efficacia laddove si manifestino, tra aree a destinazioni d'uso diverse, forti differenze di valore: aree destinate a spazi, servizi e infrastrutture pubblici e aree destinate a fini edificatori. Entrando nel merito della perequazione urbanistica, questa può definirsi come la modalità operativa che trova applicazione nei territori o negli insediamenti oggetto di trasformazione individuati dal piano comunale, finalizzata a evitare le disparità di trattamento, nonché a ricercare l'indifferenza della proprietà nei confronti delle scelte del piano, la certezza nella costruzione e nella qualificazione della città pubblica (servizi, opere di urbanizzazione, verde, viabilità ecc.) in rapporto con la città privata, costituita dalle abitazioni, dalle attività economiche, produttive e terziarie e dalle relative superfici fondiari. Affinché uno "strumento di piano perequativo" sia efficace e giuridicamente inattuabile deve essere dunque redatto applicando un rigoroso metodo di pianificazione fondato sulla classificazione del territorio secondo lo stato di fatto e di diritto. La buona gestione del piano deve comunque fornire una pubblica utilità: una volta garantita ai privati la concentrazione dei diritti edificatori spettanti, ogni ulteriore diritto edificatorio è riservato alla mano pubblica e utilizzabile per scopi sociali.

La perequazione territoriale, a sua volta, vuole garantire un'equa distribuzione territoriale dei vantaggi e degli svantaggi economici indotti da interventi di rilevanza sovracomunale, da perseguirsi tramite forme di compensazione e riequilibrio degli effetti ambientali e territoriali indotti dalle trasformazioni programmate con il duplice obiettivo di costruire un policentrismo organizzato. Percorrendo la strada della perequazione territoriale, i fenomeni di trasformazione territoriale andranno letti non più alla scala comunale, ma alla scala vasta.

Il presupposto per la sua applicazione è che essa rappresenti una risposta alla "competitività" fra comuni, a causa della quale vengono condotte politiche di sviluppo insediativo che portano a un'accentuata frammentazione della



gestione del territorio, che a sua volta induce numerosi e variegati svantaggi per le collettività e per le stesse competenti amministrazioni pubbliche. Questi possono essere di natura ambientale, in conseguenza di un eccessivo consumo di suolo (agricolo e non), interessare la sfera economica comportando maggiori costi per il mancato sfruttamento di eventuali economie di agglomerazione da parte delle attività produttive già insediate e di quelle di futura localizzazione, ovvero maggiori costi di natura finanziaria, a causa del mancato sfruttamento delle economie di scala nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici locali. A questi si possono aggiungere svantaggi di natura sociale, conseguenti alla minore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali. Infine, potrebbero originarsi problemi di natura politico-istituzionale, consequenziali all'incoerenza nella programmazione degli interventi.

A tal fine la proposta di legge regionale per il governo del territorio prevede che la perequazione territoriale si attui tramite la promozione di intese fra pubbliche amministrazioni, per disciplinare la localizzazione e lo svolgimento, in collaborazione e condivisione, di attività di interesse comune mediante gli accordi compensativi tra enti locali, o meglio accordi riguardanti la localizzazione, la progettazione e la realizzazione di impianti e attrezzature pubbliche o di uso pubblico destinate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici, ma anche la realizzazione di opere per la messa in sicurezza del territorio.

Gli strumenti urbanistici e territoriali messi in campo nella tradizionale pianificazione delle trasformazioni del suolo si sono sostanzialmente basati, fino a oggi, su presupposti di tipo conformativo, ovvero sulla "zonizzazione urbana per aree omogenee" attuata attraverso la definizione di "vincoli" e "diritti edificatori" disciplinati a livello comunale. Questi ultimi, in particolare nelle aree di espansione, trasformazione e completamento, prevedono e assegnano "indici di edificabilità fondiari e territoriali" che, per la lottizzazione delle superfici private e l'individuazione di quelle pubbliche, portano a demandare la definizione dei lotti a uso pubblico e privato a un piano attuativo. Un sistema così organizzato ha tuttavia rivelato nel tempo limiti di tipo sperequativo, soprattutto nei casi in cui l'amministrazione pubblica si affida a procedure di localizzazione di vincoli urbanistici e conseguenti pratiche espropriative, causa di pesanti aggravi sui bilanci pubblici, contenziosi e rallentamenti nella fase attuativa di piani e progetti oggi non più sostenibili. È per ovviare a tali inconvenienti che da anni il dibattito e le sperimentazioni in materia di perequazione stanno approfondendo il tema, senza che tuttavia, a livello normativo nazionale, si sia ancora giunti a una definizione precisa e univoca di regole e indirizzi comuni per la sua applicazione. Nondimeno, l'importanza che tale strumento sta assumendo nell'attuazione della pianificazione urbanistica e territoriale è documentato dalle numerose leggi regionali che hanno già introdotto la perequazione tra le regole operative della pianificazione.

La Regione ha così posto il problema come centrale nella proposta di legge per il governo del territorio, fondata sui principi di sussidiarietà e copianificazione, e messo il livello locale al centro del processo. La forte attenzione rivolta alla pianificazione locale è bivalente: se da un lato, infatti, assegna maggiori poteri e responsabilità nella gestione delle trasformazioni ai Comuni, dall'altro introduce logiche e modalità attraverso cui i Comuni stessi possono tra loro confrontarsi. Le due direzioni portano all'identificazione di "ambiti di trasformazione" o di "conservazione", sia all'interno dei confini amministrativi, sia di ambiti sovralocali (come gli AIT del nuovo Piano territoriale regionale), volti al governo dei sistemi insediativi e infrastrutturali a livello della loro *reale rilevanza territoriale*.

Il livello di area vasta costituisce pertanto il punto di partenza per l'attivazione rispettivamente dei meccanismi perequativi di tipo urbanistico e di tipo territoriale. La perequazione urbanistica diviene strumento per l'attuazione degli ambiti di trasformazione, mentre la perequazione territoriale si propone quale strumento di *governance* e di operatività da attivare a livello sovra comunale. L'importanza che la perequazione urbanistica assume a livello di attuazione del piano locale, peraltro già largamente sperimentata nell'attuazione dei vigenti piani regolatori comunali, è da



considerarsi complementare alla sfida di dare attuazione al sistema di pianificazione intercomunale: è infatti nell'ottica di un sistema di pianificazione per ambiti sovracomunali di aggregazione che si sviluppa il disegno tracciato dal nuovo Piano territoriale e dal Piano paesaggistico.

La centralità della dimensione sovracomunale è peraltro rafforzata dal livello provinciale così come disciplinato nella proposta di legge regionale, dove il PTCP rappresenta lo strumento che può essere attuato attraverso la pianificazione locale, anche mediante accordi di programma e accordi compensativi nell'ambito della perequazione territoriale. Il PTCP, infatti, può promuovere accordi territoriali finalizzati alla perequazione territoriale per l'attuazione di interventi a scala sovracomunale in relazione alle disparità rilevate tra i diversi comuni, ai soggetti da coinvolgere alle variabili economiche e ambientali da privilegiare per un corretto bilancio dell'azione.

Resta tuttavia insoluto il problema relativo alla regolazione dei tributi e degli oneri tra i soggetti coinvolti, essendo la materia di esclusiva competenza statale e la soluzione non può che trovarsi nella tanto attesa riforma della legge di principi nazionale per il governo del territorio.

A questo proposito la Regione, per quanto di propria competenza, per dar corso alla perequazione territoriale ha previsto che questa si realizzi anche tramite accordi compensativi tra gli enti coinvolti, prevedendo che tali accordi possano avvalersi di un fondo finanziato dagli enti locali coinvolti, nel quale far confluire gli oneri di urbanizzazione, le imposte locali sugli immobili, risorse proprie e altre entrate fiscali.

In conclusione, efficacia della copianificazione e intercomunalità sono alcune delle sfide che la nuova legge pone agli amministratori piemontesi e la perequazione urbanistica e territoriale rappresentano gli strumenti per affrontarle. È a questo fine che, in accompagnamento alla legge, sono state predisposte specifiche linee guida che, attraverso la trattazione teorica e pratica dell'argomento, permetteranno di ampliarne la conoscenza a livello locale contribuendo, in tal modo, alla diffusione di pratiche perequative nell'ambito delle politiche di governo del territorio.

PARTE III - SCENARI

Una regione policentrica, in cui i diversi Piemonti devono avere voce, certezza di risorse, collegamenti materiali e immateriali. Il policentrismo è una tendenza naturale, deve essere governato attraverso alleanze progettuali (p. 4).

L'estensione del territorio, le differenti vocazioni e storie hanno portato a una forte articolazione degli indirizzi produttivi e delle aree di gravitazione e alla formazione di sottosistemi che caratterizzano i "diversi Piemonti" di cui è costituita oggi la regione. La promozione dei diversi territori, con i corrispondenti livelli istituzionali di rappresentanza e di governo comporta la definizione di Progetti d'Area articolati sul territorio che sappiano fornire ruoli e opportunità di sviluppo, valorizzando gli assetti di ciascun territorio in una logica di sistema. Si tratta di delineare politiche regionali mirate a:

- a) sviluppare e curare il patrimonio naturale e culturale,
- b) sviluppare un sistema di città policentrico,
- c) realizzare un sistema di trasporti e comunicazioni

[creando] un'area di integrazione europea dotata di funzioni e servizi di elevata qualità, strutturata su un sistema di metropoli e città in grado di rafforzare il tessuto policentrico a diversi livelli: locale, regionale e macroregionale (p. 31).



Una sfida istituzionale

Mauro Giudice, Fabio Minucci, Stefano Piperno

In sintesi

La nuova politica di governo del territorio introduce un profondo cambiamento sia nei contenuti dei tradizionali strumenti di piano - individuando al loro interno componenti strategiche, strutturali e operative - sia nei processi decisionali a questi sottesi, ricondotti esplicitamente al principio di cooperazione, dove le conferenze di copianificazione consentano la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti sin dalle prime fasi di costruzione dei piani. La riforma legislativa intende sviluppare un indirizzo improntato alla processualità, in contrapposizione al contenuto statico e regolamentare dell'attuale normativa. Questa visione maggiormente dinamica - e in grado di disegnare strategie e politiche a geometrie variabili - deve essere supportata da un sistema istituzionale, prima ancora che disciplinare, capace di far interloquire, in maniera non gerarchica e non basata sulla semplice apposizione di vincoli, i diversi soggetti competenti.

Siamo di fronte a innovazioni profonde, che mutano le caratteristiche costitutive del precedente sistema. Il governo del territorio è un'attività molto più impegnativa della precedente attività urbanistica: la definizione degli obiettivi e delle finalità del piano presuppone la partecipazione di molti attori sin dalla loro prima formulazione, in maniera tale da rendere pubblico e trasparente il percorso decisionale.

Esso richiede nel contempo una profonda revisione dei tradizionali modi di cooperazione a livello verticale e orizzontale tra i diversi livelli di governo. Si tratta invero di un problema non solo piemontese - anche se, come si è visto, vi sono tratti caratteristici propri della nostra regione - ma che è già stato affrontato in altre regioni italiane ed europee, dove è peraltro possibile individuare laboratori di *best practices*. Questa sezione introduce una analisi prospettica finalizzata a cogliere le sfide più rilevanti che si dovranno affrontare per l'implementazione dell'insieme della riforma.

Opportunità e rischi

Il percorso di definizione e attuazione del disegno di legge di governo del territorio - oltre che dei piani territoriale e paesaggistico - ha già sperimentato alcune delle difficoltà che presumibilmente saranno incontrate anche nella fase di implementazione della riforma. Il contesto in cui ci si muove presenta infatti alcuni tratti assai delicati. In particolare:

- un quadro istituzionale in continua transizione caratterizzato da incertezze circa la nuova distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo e l'assetto complessivo della finanza decentrata;
- la perdurante assenza di una legge quadro nazionale che individui i principi fondamentali per il governo del territorio;
- le difficoltà incontrate nel perseguire una politica di "razionalizzazione amministrativa" volta a ovviare agli inconvenienti derivanti dalle delimitazioni territoriali (e i livelli istituzionali) non congruenti con le aree ottimali di gestione dei servizi pubblici locali e, in genere, con le politiche di sviluppo. Come si è visto, il nuovo Piano territoriale - con



- l'individuazione degli AIT, si fonda proprio sulla individuazione di contesti territoriali pertinenti per l'attivazione di politiche di sviluppo, in linea con gli orientamenti della politica regionale di coesione dell'Unione europea;
- la difficoltà di costruire un sistema di governo regionale e locale che tenga conto delle prospettive di evoluzione verso un modello policentrico, già definito dall'IRES come "federalismo a tre punte": un sistema federale di tipo nuovo in cui le tre categorie di enti (Stato, Regioni, Enti locali) abbiano tutte tutela costituzionale. Il modello a "tre punte" dovrebbe consentire il dispiegarsi di un sistema di relazioni intergovernative più efficace, in cui venga trovato un equilibrio tra competizione e cooperazione nella gestione delle competenze condivise.

Nel panorama piemontese questi elementi hanno prodotto una grande eterogeneità di approcci, che ha reso assai arduo, nei fatti, un dialogo istituzionale tale da definire percorsi condivisi e, di conseguenza, una riforma organica in grado di anticipare gli atti legislativi e la formazione dei nuovi strumenti di pianificazione. Le "novità" introdotte dalla riforma comportano, in prospettiva, una ricomposizione generale del ruolo svolto dai diversi attori istituzionali, economici, sociali e dai vari interessi di settore nei processi decisionali e negoziali delle politiche territoriali. Tutto ciò ha le caratteristiche di un processo che, come già emerso in passato, contiene in sé il rischio di aprire conflitti interistituzionali. Esso dovrà quindi venire adeguatamente governato.

Uno dei rischi possibili può essere dato da una sorta di "attendismo", ovvero di incapacità di cogliere gli elementi del quadro istituzionale che possono consentire nel medio periodo lo sviluppo di politiche innovative sia per quanto concerne le *materie di competenza* sia per quanto riguarda gli *strumenti utilizzati*. Anche se il tema viene spesso rimosso dal dibattito politico non si può dimenticare che le Regioni italiane non sono tutte uguali in termini di capacità amministrativa. Il Piemonte si colloca certamente nella parte alta della graduatoria e già da ora potrebbe elaborare strategie coerenti con il prevedibile nuovo assetto delle competenze. Tra l'altro, nell'ipotesi di modelli di federalismo differenziato - messi attualmente in discussione, ma non ancora cancellati - saranno le Regioni più "pro-attive" quelle che potranno ottenere più competenze.

Le sfide istituzionali

L'avvio della riforma si collocherà in un contesto caratterizzato da una transizione istituzionale contrassegnata da *instabilità* e *incertezza* nella distribuzione dei poteri e nell'architettura complessiva del nostro sistema autonomistico. *Interdipendenza* e *conflitti*, nel contempo, sono tratti distintivi dell'attuale sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo per due ragioni principali.

In primo luogo, il sistema delle autonomie del nostro paese è caratterizzato da una condivisione delle competenze nelle medesime materie tra diversi livelli di governo, con la conseguenza che le interferenze reciproche sono la regola più che l'eccezione. In secondo luogo, si affaccia il ruolo crescente dei governi locali, a cominciare dai Comuni, nelle politiche di sviluppo economico. I governi locali utilizzano i propri poteri fiscali, le politiche di spesa e le politiche regolamentari - quella urbanistica, in particolare - per favorire le localizzazioni di nuove attività produttive e di nuovi residenti. Quanto ciò si traduca in un gioco a somma zero (quello che si localizza in un luogo va via da un altro), o in un'effettiva crescita netta di attività è questione non valutabile a priori. Quello che è certo è che crescono le esternalità reciproche generate dalle politiche locali dei governi dello stesso livello - tanto più in una regione caratterizzata dall'elevata frammentazione comunale - che devono trovare un'efficace regolazione soprattutto da parte della Regione.



Il governo del territorio è una politica di tipo “trasversale”, che dovrebbe rappresentare il quadro di raccordo delle numerose pianificazioni settoriali le quali, significativamente, vengono anche definite come *pianificazioni separate*. Ed è altresì una politica di tipo prevalentemente regolativo che detta norme al fine di determinare i comportamenti delle famiglie, delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati. Al suo interno sono invece scarsi gli elementi di tipo distributivo, cioè connessi al trasferimento di risorse a favore di determinati soggetti.

In un contesto simile è necessario ricercare forme di *coordinamento* e di *concertazione* tra i diversi livelli di governo di ambito regionale e sub-regionale, così come è avvenuto - non senza successo - a livello nazionale (modello delle Conferenze), che vadano oltre a quelle specificatamente previste nel campo del governo del territorio attraverso le conferenze di copianificazione. La loro composizione, le modalità di funzionamento, le strutture tecniche di cui saranno dotate rappresenteranno la cartina di tornasole della funzionalità delle diverse “istituzioni della cooperazione”. A esempio, la missione del Consiglio regionale delle Autonomie potrebbe trovare un sua più chiara specificazione nel campo del governo del territorio anche per evitare il rischio di trasformarlo in una arena di mera discussione politica generale senza ricadute concrete sul miglioramento della capacità di *governance multilivello* nella nostra regione. Altri strumenti di incentivo alla cooperazione tra enti locali al fine di evitare la competizione intercomunale possono basarsi su quelli già previsti dall’ordinamento, sulla creazione di compartecipazione alle basi imponibili legate alle nuove localizzazioni, sulla introduzione a livello regionale di tributi locali di scopo (e per i quali sia possibile la compartecipazione tra comuni), su finanziamenti specifici regionali legati a iniziative coordinate di più enti. La *Legge delega sul federalismo fiscale* può offrire strumenti per incentivare il coordinamento attraverso:

- a) la possibilità di introdurre tributi locali a livello regionale;
- b) la possibilità di intervento regionale nella identificazione dei parametri di distribuzione dei trasferimenti statali perequativi ai Comuni;
- c) la possibilità di intervento della Regione nella regolazione del patto interno di stabilità a livello regionale.

In conclusione, a partire dalle competenze dei diversi enti occorre tracciare ipotesi di scenario istituzionale allo scopo di costruire – non per somma, ma per effetto combinato di elementi – un disegno unitario per il governo di un bene (il territorio, l’ambiente, il paesaggio) che deve essere coordinato e unitario. Si può affermare, in sintesi, che il problema istituzionale (che non può essere visto soltanto sotto l’aspetto politico) rappresenta il primo passo da intraprendere per poter costruire elementi innovativi per il governo del territorio.

La necessità di una legge quadro nazionale

La riforma regionale non potrà che riferirsi ai principi che saranno dettati dallo Stato nella legge nazionale di governo del territorio. Anzi, una serie di elementi innovativi non potrà essere correttamente affrontata e risolta dalle leggi regionali in assenza di alcune basi normative nazionali.

In questo contesto è urgente che il Parlamento affronti il tema della riforma, pena il mantenimento di una situazione di stallo. La riforma nazionale, ormai attesa da oltre sessant’anni (e per molti anni resa inutile dai troppi interventi straordinari messi in atto), rappresenta il punto di avvio di una complessiva revisione che (cogliendo il significato costituzionale della natura concorrente del governo del territorio) non potrà che basarsi sulle esperienze regionali – arricchite dal complessivo operato dell’intero sistema delle autonomie – intese quale implementazione di una politica



necessaria a governare un bene collettivo come il territorio. Alcuni obiettivi (tra i quali l'intercomunalità, la compartecipazione delle basi imponibili, la perequazione territoriale) sono difficilmente raggiungibili in assenza di una riforma nazionale che, partendo dall'univoca definizione di governo del territorio, permetta la costruzione di percorsi istituzionali capaci di realizzare obiettivi territoriali, e i relativi strumenti normativi e attuativi, in forma condivisa e non conflittuale.

La sfida dell'integrazione tra governo del territorio e politiche locali

Il nesso tra politica regionale di governo del territorio e politiche locali è riconducibile a due logiche distinte di azione pubblica. In primo luogo, vi è un obiettivo di equità nella distribuzione dei servizi pubblici locali considerati indispensabili che richiede la promozione di meccanismi di cooperazione intercomunale al fine di raggiungere delle soglie di scala minime per la fornitura efficiente di tali servizi. Le varie formule di cooperazione previste dal Testo Unico sulle autonomie locali rispondono principalmente a questo obiettivo: nel quadro di un sistema amministrativo fondato sull'attribuzione delle funzioni a livello comunale, salvo esigenze di gestione unitaria, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, la parcellizzazione dei comuni che caratterizza il Piemonte mette a dura prova la possibilità di tenuta del sistema, soprattutto sul fronte dello sviluppo economico e del governo del territorio.

La realtà impone agli enti locali, ai diversi livelli, l'obiettivo di individuare le scale territoriali appropriate per le azioni di sviluppo: la ricchezza e la varietà delle risorse attuali e potenziali dei singoli territori non consistono semplicemente nella somma di singole risorse localizzate, ma semmai assumono valore aggiunto nello sviluppo di sinergie, a livello locale e in reti esterne. In questo quadro la priorità è quella di ricercare una adeguata dimensione territoriale per l'esercizio in forma associata delle funzioni interessate: una dimensione che può variare notevolmente al mutare delle funzioni prese in considerazione.

Il secondo obiettivo è invece quello di elaborare un progetto di sviluppo comune a tutti gli enti facenti parte di Ambiti di integrazione territoriale. In questo caso non si tratta di gestire in comune servizi ma elaborare un progetto di territorio condiviso (non è detto, tuttavia, che l'intercomunalità di gestione possa agevolmente compenetrarsi con quella del progetto).

La messa in moto di meccanismi operativi che facilitino l'integrazione e la coerenza tra questi due obiettivi resta quindi un'esigenza da soddisfare attraverso nuovi strumenti istituzionali. La logica sottostante l'individuazione degli Ambiti e la ricostruzione dello stato della progettualità all'interno di tali ripartizioni territoriali - l'obiettivo del presente documento - costituisce infatti solo "un elemento di supporto alle fasi diagnostiche, valutative e strategiche del piano per quanto riguarda le implicazioni locali delle scelte" (art. 5, Norme tecniche di attuazione del PTR). Queste dimensioni areali - che in parte rispecchiano le vecchie delimitazioni comprensoriali della seconda metà degli anni Settanta - rispondono a criteri di coesione socio-economica e culturale. Al loro interno possono già esistere varie forme di intercomunalità, che escono rafforzate dalla definizione dei progetti di sviluppo.

Il "laboratorio" di esperienze di programmazione negoziata e di modelli contrattuali d'azione amministrativa degli ultimi anni può costituire il punto di partenza per nuove soluzioni politiche, ma necessita di qualche rivisitazione che superi le difficoltà incontrate nell'esperienza passata.



La sfida della governance multilivello in Piemonte

Il raggiungimento di una significativa azione di *governance* dovrà fondarsi su alcuni elementi imprescindibili.

- a) La definizione dei ruoli e delle attribuzioni dei singoli soggetti competenti (partendo dai contenuti della proposta di nuovo *Codice delle Autonomie Locali* approvata, in prima lettura, dal Consiglio dei Ministri del 15 luglio 2009) al fine di specificare al meglio i contenuti degli strumenti di governo, da intendersi quali momenti di specificazione della politica dei singoli enti in relazione alla complessiva materia a essi demandata.
- b) La definizione dei contenuti e delle modalità di svolgimento delle azioni di partecipazione istituzionale ai processi decisionali (ai quali lo Stato, nelle sue varie articolazioni, non può permettersi di ritenersi estraneo). Oltre alle affermazioni politiche è necessario costruire momenti di partecipazione attiva capaci di esercitare un effettivo ruolo di condivisione nella costruzione degli obiettivi da perseguire. Gli strumenti di governo, di conseguenza, devono fondarsi sulla cooperazione (tra gli enti) e sulla copianificazione, dal momento che soltanto l'insieme di questi due elementi è in grado di avviare un reale processo di *governance* finalizzato al raggiungimento di un disegno di utilizzo del territorio consapevole della sua unicità, ma ugualmente attento alle istanze di sviluppo. È per questa ragione che il "Quadro di Governo del Territorio" è stato concepito, nel suo complesso, come un elemento organico, pur nella relativa autonomia delle sue varie componenti. Si è trattato, in sostanza, di realizzare le quattro gambe del tavolo della *governance*: la legge di riforma, il documento strategico territoriale, il piano territoriale e il piano paesaggistico.
- c) L'esigenza della tutela e della valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente presuppone il dialogo tra le diverse competenze e pianificazioni settoriali. In questa direzione possono essere individuati vari strumenti fondati sull'accordo convenzionato tra più soggetti. È tuttavia importante che siano orientati alla promozione di un insieme complesso di azioni:
 - favorire i processi di auto-identificazione dei "territori di progetto", capaci di far emergere le dinamiche reali anche attraverso contributi di studio, formulazione di ipotesi e promozione di momenti di approfondimento collettivo;
 - promuovere, per via negoziale, la distribuzione dei vantaggi derivanti dalla cooperazione stessa, in modo che ciascun soggetto percepisca il "rendimento atteso" dalla partecipazione alla rete;
 - diffusione delle informazioni per accrescere in tutti i soggetti la conoscenza del territorio, dei meccanismi e dei contenuti della pianificazione/programmazione e dei tempi necessari all'attuazione delle progettualità possibili.
- d) Le responsabilità che attengono a decisioni di valenza sovracomunale (salvaguardia ambientale, sicurezza del territorio, mobilità, servizi territoriali ecc.), per una loro gestione efficiente debbono essere ripartite (e condivise) con tutti gli enti interessati che divengono co-responsabili per le scelte di livello sovracomunale in ragione delle rispettive competenze. La compresenza di responsabilità e co-responsabilità è oggi sempre più frequentemente gestita tramite le Conferenze di pianificazione, procedure istituzionalizzate di decisione condivisa, da attivare lungo il percorso formativo dei piani comunali (redatti in forma singola o associata) coinvolgendo gli enti e i livelli istituzionali interessati, ognuno dei quali si esprime nei limiti delle proprie attribuzioni. Un primo passo verso un governo coordinato e più efficiente del territorio può essere compiuto attraverso la promozione di momenti di copianificazione dello sviluppo con la sottoscrizione di appositi accordi territoriali per la redazione del quadro conoscitivo tra i comuni interessati. Si tratta di accordi volti a ottimizzare l'insieme delle aree d'analisi (economia e



ambiente non hanno limiti amministrativi) e a ridurre i costi per la predisposizione di studi (oggi particolarmente significativi), da approvare, unitamente agli obiettivi strategici, dai comuni interessati in sede di Conferenza di Pianificazione. Questi ultimi, nel rispetto del quadro conoscitivo e degli obiettivi strategici assunti, predisporranno, ognuno di sua iniziativa, il proprio Piano.

PARTE IV - FRAMMENTI DI CONOSCENZA



Consumo di suolo e attività di piano

Fiorenzo Ferlaino

Nel campo delle politiche per il governo del territorio, il suolo è una componente importante che può assumere diverse valenze, di capitale territoriale, da difendere attivamente, e di componente morfogenetica, da trasformare per incrementarne il valore aggiunto territoriale (vedi oltre il contributo di Dematteis). Nel corso degli ultimi anni è tuttavia cresciuta sensibilmente l'attenzione per il problema del consumo del suolo come testimoniano sia l'avvio di studi ad hoc promossi dalla Regione Piemonte e dalla Provincia di Torino, sia le più recenti proposte normative regionali (cfr art. 2 del ddl regionale 488/2007 *Legge della pianificazione per il governo del territorio del Piemonte*). Si tratta altresì di un problema assai complesso che evoca cose molto diverse - dalla perdita materiale di suolo fertile, alla perdita di naturalità, all'occupazione dello spazio agricolo per usi extragricoli, all'urbanizzazione diffusa o dispersa, all'allargamento dell'"impronta urbana" alla contaminazione paesistica alla perdita di qualità e di bellezza - e interessa la nostra regione alla pari di altri contesti territoriali (italiani ed europei).

Alcuni dati sull'evoluzione delle superfici edificate¹

Seppur esistano diverse metodologie di rilevazione², in generale tutte le fonti concordano sul fatto che il consumo di suolo cresce vertiginosamente dal dopoguerra. Già Cederna, nel 1992, denunciava "un'attività edilizia, un'urbanizzazione cieca che porta a un accelerato consumo di territorio, e fa dell'Italia un paese dalla topografia provvisoria, anzi un paese a termine. Il consumo di suolo è proceduto negli ultimi decenni al ritmo dello 0,6%, da 100 a 150.000 ettari l'anno, 400 ettari/giorno"³. Negli anni più recenti, si registra comunque uno "scollamento" negativo (fig. 1) tra la crescita della popolazione e il consumo del suolo: mentre la crescita della popolazione rallenta e si stabilizza, il consumo di suolo continua sia in Piemonte che in Italia.

Utilizzando fonti ISTAT, Emiliani⁴ parla di aumenti dal 1990 al 2005 di 244.202 ha/anno, con una crescita del 4,1% negli anni più recenti, dal 2000 al 2005. Dati meno catastrofici (ma forse sottostimati) sono forniti dalla fonte europea Corine Land Cover (ISPRA) che, per il periodo 1990-2000, rilevano una trasformazione di 152.612 ha di aree agricole (42 ha al giorno) e di 82.830 ha urbanizzati (23 ha al giorno). Indagini più fini svolte dall'Arpa Lombardia danno una superficie urbanizzata del 13,1 % in Lombardia al 2004 con tassi di crescita delle superfici urbanizzate (comprese le infrastrutture) dell'1% rispetto all'intero territorio regionale, dal 1999 al 2004, corrispondenti a +8,6% delle superfici urbanizzate presenti⁵. Per il Piemonte gli studi svolti dal CSI-Piemonte per il Piano Territoriale Regionale indicano un consumo del 6,42% della superficie totale⁶ con incrementi annui più contenuti, dello 0,38% nel decennio

¹ Si ringrazia il CSI-Piemonte (in particolare Giuseppe Menetto) per averci fornito molti dei dati necessari all'elaborazione.

² Manca in Italia un data-base geografico unificato e certo una ricerca ISTAT che muova in questa direzione sarebbe auspicabile. Nel 2008, in modo del tutto volontario, si è formato presso il Dipartimenti di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, un Osservatorio nazionale sui consumi di suolo (Oncs). L'iniziativa è il risultato di una intesa tra il Politecnico di Milano, l'Istituto Nazionale di Urbanistica e Legambiente.

³ Cederna A., "Prefazione", in De Lucia V. " Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea", Donzelli, Roma, (ed or. 1992, ed. Riuniti)

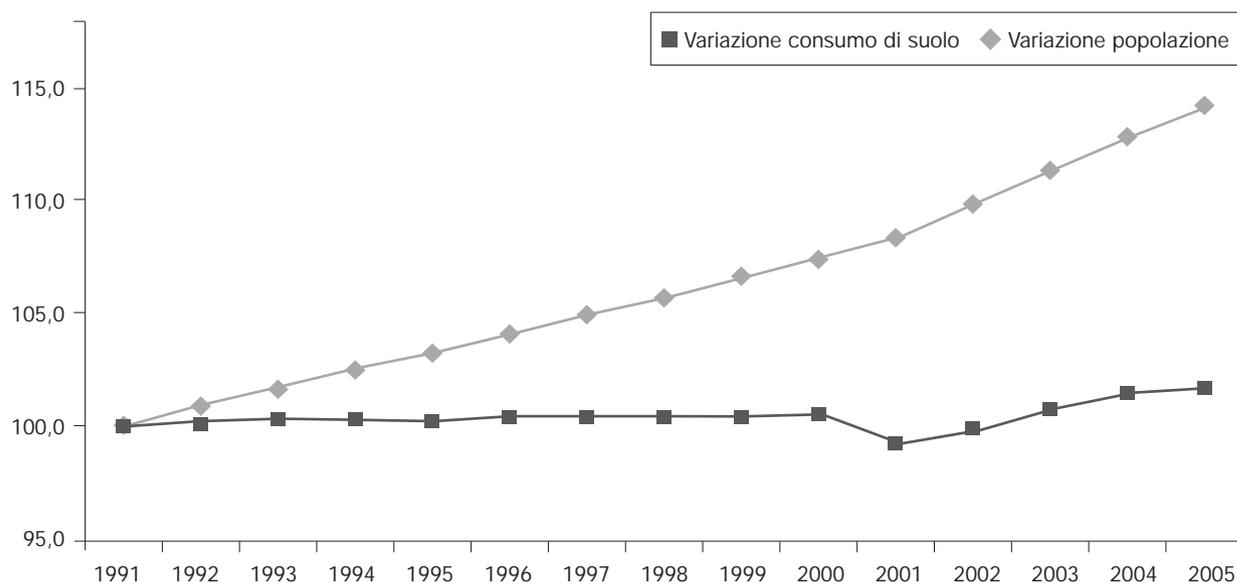
⁴ Emiliani V., "Il consumo di suolo in Italia e in Europa", Convegno Nazionale Comitato per la Bellezza, Roma 18.10.2007, (mimeo)

⁵ Pileri P. 2008, "Servono correzioni di rotta. I consumi di suolo crescono e la natura indietreggia. Il punto in Lombardia", in Territorio, n. 44, 2008, pp. 98-108

⁶ (Superficie urbanizzata+Superficie viabilità)*100/ superficie totale regionale



Fig. 1 – Aumento del consumo di suolo e della popolazione in Piemonte dal 1991 al 2005 (1991=100)



Fonte: CSI-Piemonte

1991-2001⁷. Come si nota dalla figura 2, è la provincia di Novara (secondo polo urbano e produttivo regionale e cintura allargata dell'area metropolitana milanese) ad avere il maggior consumo di suolo, seguita dalla provincia di Torino (primo polo produttivo regionale e quarta area metropolitana del paese) e Biella (uno dei maggiori distretti produttivi tessili d'Italia).

Il consumo di suolo si connota anche morfologicamente come incremento della periurbanizzazione e dello *sprawl* residenziale, commerciale e industriale. Anche in questo caso i dati convergono nell'indicare la direzione del fenomeno ma si differenziano in ragione delle metodologie adottate.

Secondo i dati Corinne-Land-Cover (fonte: APAT-ISPRA⁸), in Italia ben l'86% delle superfici urbanizzate rientra (nel 2000) nelle Zone residenziali a tessuto discontinuo (periferico) e rado⁹, che diventano in Piemonte oltre il 95% dell'intera superficie urbanizzata. Ancora una volta i dati più fini del CSI-Piemonte¹⁰ danno risultati diversi e indicano in 21,55% la superficie urbanizzata diffusa in Piemonte, con differenze che vanno dal 33,7% della Provincia di Asti al 13,7 % del Verbano-Cusio-Ossola (fig. 3).

⁷ Gli studi del CSI-Piemonte svolti per il PTR danno risultati leggermente diversi da quelli effettuati sempre dal CSI-Piemonte per la Provincia di Torino. È attivo un gruppo di lavoro su tali problematiche teso ad uniformare gli indicatori e le fonti.

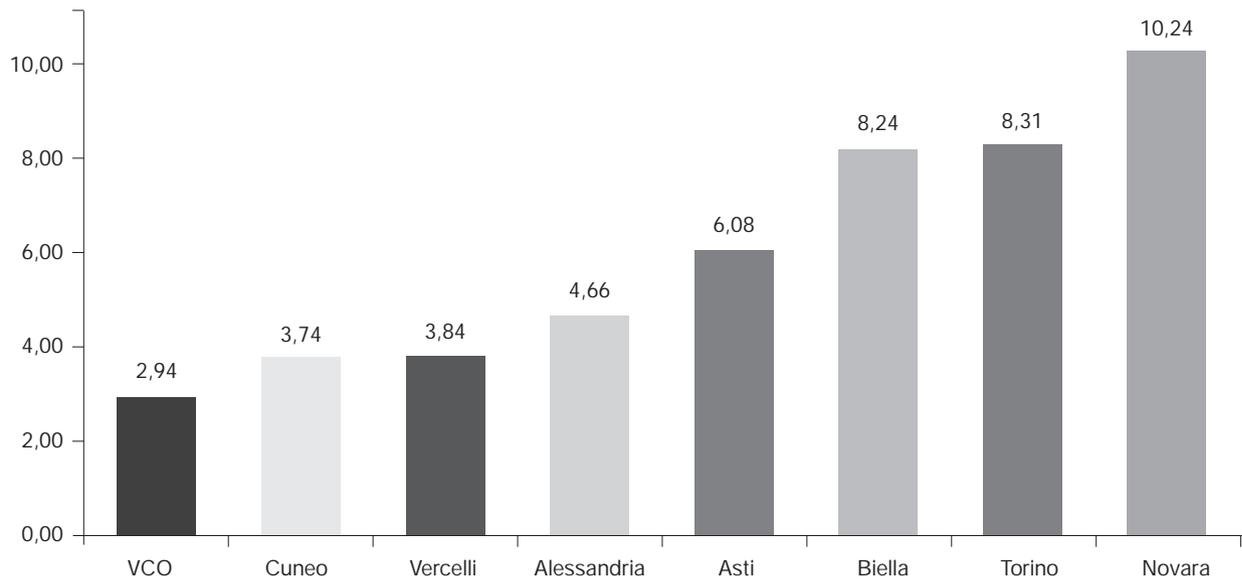
⁸ vedi: http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Suolo_e_Territorio/Usò_del_suolo_e_cambiamenti/

⁹ Le immagini satellitari con cui è costruito il data-base di Corine Land Cover distinguono le Zone residenziali a tessuto continuo dalle Zone residenziali a tessuto discontinuo e rado. In queste ultime ricadono il più delle volte anche le periferie urbane.

¹⁰ L'analisi multi-temporale e l'aggiornamento delle superfici urbanizzate utilizza come base di riferimento la CRT 1991, sulla quale sono stati effettuati successivi aggiornamenti per mezzo di interpretazione dei rilevamenti 1998/1999 e 2001 di immagini satellitari IRS (sensore PAN, pixel 5,8 m.), e 2004/2005 di immagini SPOT 5 (pivale 2,5 m.). Per saperne di più si rimanda a L.Garretti, P.Foietta, C.Giordano, A.Ballocca, (2007), "Sistemi informativi geografici per il governo del territorio e della cooperazione tra enti", Atti della XI Conferenza ASITA, Torino, in <http://www.regione.piemonte.it/geopiemonte/documenti/dwd/territor/077.pdf>

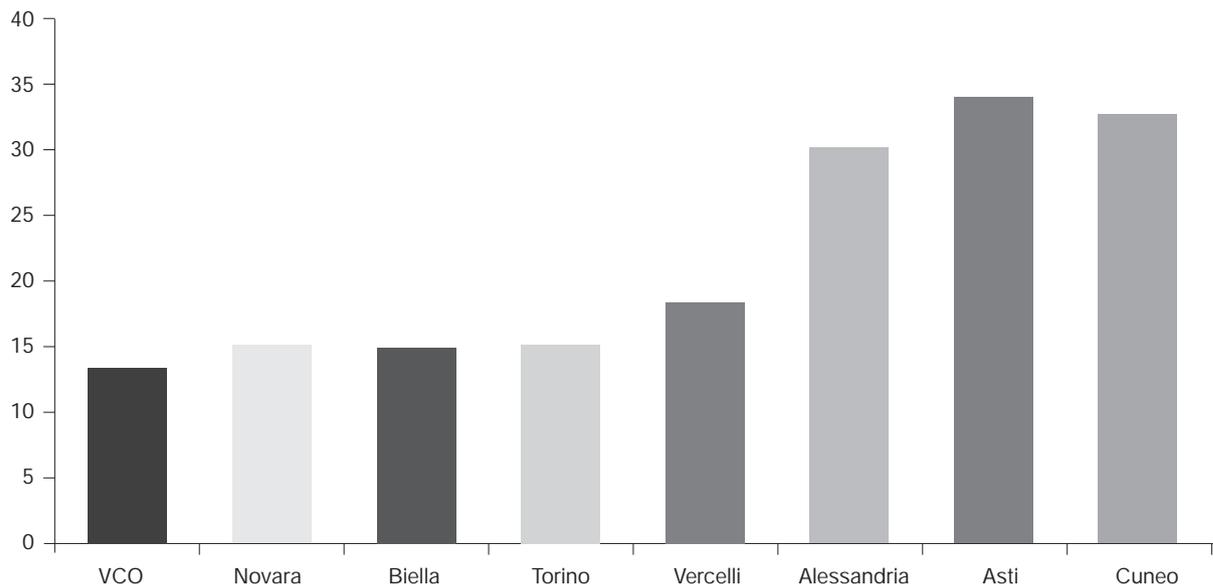


Fig. 2 – Consumo di suolo (superficie consumata totale/superficie provinciale)



Fonte: Elaborazione IRES su dati CSI-Piemonte

Fig. 3 – Sprawl urbano al 2001 per Provincia [(superficie urbanizzata dispersa/superficie totale) * 100]



Fonte: Elaborazione IRES su dati CSI-Piemonte



Le cause e i costi della crescita di consumo di suolo

Per quanto offrano stime diverse, tutte le fonti evidenziano comunque un aumento nel consumo di suolo. Le motivazioni di questi processi sono diverse. Innanzitutto, aumenta nel tempo il numero delle famiglie (in Italia la percentuale di famiglie sulla popolazione passa dal 35,06% del 1991 al 38,26% nel 2001, in Piemonte i valori sono maggiori, rispettivamente del 39,8% nel 1991 e del 42,62% nel 2001. Inoltre, cambiano gli standard e le preferenze abitative; se ogni abitante nel 1991 disponeva di 33 mq di spazio ¹¹ nel 2001 tale valore è passato a 96 mq (in Piemonte si è passati da 35,5 mq del 1991 a 92 mq, per persona residente).

A questi fenomeni si sovrappongono ulteriori fattori che mettono in moto forze centrifughe orientate allo *sprawl* e alla periurbanizzazione. In primo luogo, il perdurare di una significativa differenza di prezzo tra la rendita delle aree urbane centrali e quella delle aree periferiche; secondo i dati CRESME/SI nelle aree metropolitane italiane, dal 1992 al 2008, il rapporto tra la rendita urbana delle città centrali (il prezzo al metro quadro delle abitazioni) e delle corone periferiche è oscillato intorno al valore di 1,9, pertanto lo spazio abitativo (per mq di superficie) nella corona metropolitana costa quasi la metà del prezzo pagato nella città centrale. E tale fenomeno, seppur in modo meno intenso, si manifesta anche nei capoluoghi non metropolitani. In secondo luogo, le preferenze abitative si sono sempre più orientate verso stili di vita "ruurbani" influenzando le caratteristiche dei bacini della pendolarità per lavoro, che sono passati in Piemonte da un raggio medio di 9,6 km del 1981 a 12,7 km del 1991 per giungere a 14,8 km del 2001. A tutto questo vanno aggiunti altri importanti fattori quanti-qualitativi concernenti: la progressiva sostituzione nei centri storici di attività terziarie (con maggiori rendite) alle residenze; i minori costi di edificazione *ex-novo* su spazi verdi extra-urbani, rispetto ai costi di recupero e adeguamento del patrimonio immobiliare esistente; le strategie localizzative dell'offerta residenziale da parte degli operatori immobiliari che nei territori extra-urbani trovavano più ampie opportunità e minori vincoli urbanistici. Infine va considerato il contributo allo *sprawl* delle attività economiche le cui motivazioni del processo di diffusione sul territorio sono sostanzialmente convergenti con quanto affermato e dipendono da diverse cause: la riduzione dei costi di insediamento nelle aree periferiche; l'incremento delle diseconomie nelle aree centrali e la diffusa accessibilità su gomma di quelle periferiche; il diffondersi di nuovi modelli di grandi centri commerciali periferici, basati su un comodo accesso tramite l'automobile; la suburbanizzazione e periferizzazione delle residenze e quindi la mutata condizione dell'offerta di lavoro, che appare sempre più diffusa sul territorio.

Lo scenario nuovo che si apre a seguito della crisi appare in questo senso una minaccia e un'opportunità da cogliere. Nel 2008 è finito un ciclo economico che, negli anni più recenti, ha avuto proprio nel settore delle costruzioni uno dei suoi principali motori di crescita. I tassi di crescita degli investimenti (tab. 1) in nuove opere pubbliche, dal 2000 al 2004, sono cresciuti in Italia di oltre il 27% mentre quelli in nuove costruzioni, dal 2000 al 2005, hanno raggiunto la quota del 22,7% a fronte di un incremento del PIL nello stesso periodo del 4,6%. Lo stesso può dirsi del contributo all'occupazione del settore delle costruzioni, di gran lunga il più performante in questo periodo (19% di crescita tra il 2000 e il 2005, contro l'8,4 dei servizi e il 6,7 del totale). La crisi del settore delle costruzioni è stata nel contempo prodromica della crisi più generale: nel 2005 rallentano gli investimenti privati e si inverte il segno di quelli pubblici mentre nel 2006 si inverte il segno dell'occupazione nel settore.

¹¹ Il rapporto è tra metri quadrati delle abitazioni occupate/occupanti.



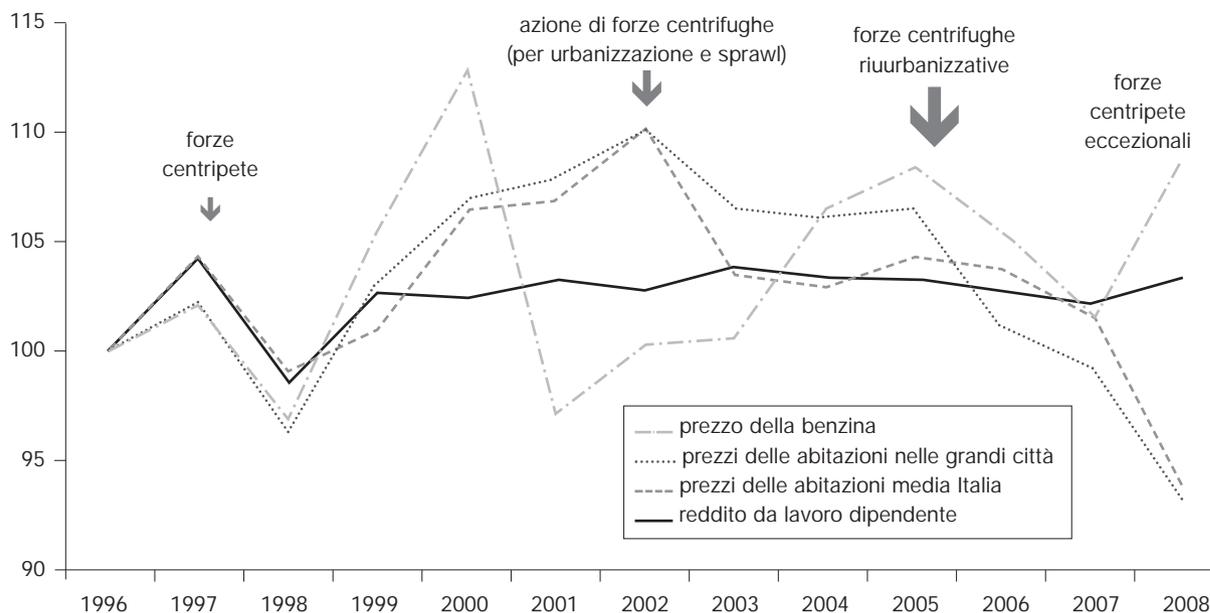
È un ciclo che si chiude all'insegna di forze centripete (fig. 4) che spingono verso la riurbanizzazione centrale e che divengono, a partire dal 2007, forze eccezionalmente forti e convergenti verso una prospettiva di ricomposizione della maglia residenziale e delle attività. È una occasione per rivedere un modello complessivo di crescita e di consumo del territorio che bisogna cogliere per riformulare politiche, ridare nuove coordinate allo sviluppo e al benessere.

Tab. 1 – Variazioni annue di Pil, investimenti e occupati nel settore delle costruzioni (variazioni % annue a valori costanti)

Anno	Investimenti			Occupati		
	PIL	Nuove costruzioni	Nuove OO.PP.	Costruzioni	Servizi	Totale
2001	1,8	8,4	8,6	5,2	2,5	1,9
2002	0,5	7,9	4	2	1,9	1,4
2003	0,1	1,4	7,5	4,1	1,6	1,5
2004	1,4	3,6	7,2	3,3	1,5	1,2
2005	0,8	1,4	-5,5	4,4	0,9	0,7
2006	2,1	0,5	-1,2	-0,6	2,6	1,8

Fonte: CRESME

Fig. 4 – Variazione dei prezzi delle abitazioni e del reddito: spinte economiche concentrative e diffusive



Fonte: Elaborazione IRES su dati UP, Femca e CRESME



I processi sopra illustrati hanno provocato (e provocano) serie conseguenze negative: perdita di spazi per la natura e l'agricoltura, elevati costi per infrastrutture, maggiori consumi energetici, aumento del traffico (e dei livelli di inquinamento), banalizzazione del paesaggio extra-urbano, ecc. Emerge con chiarezza quindi la necessità di governare le cause alla base di tali processi e per far ciò pare opportuno ricorrere ad una pluralità di strumenti. Una "crescita controllata" (quando non una riduzione) di consumo di suolo richiede infatti azioni trasversali in grado di incidere su diverse aree di intervento; le infrastrutture viarie in primis ma anche quelle idriche, telefoniche, commerciali, residenziali, industriali, ecc. L'obiettivo generale da porsi è quello di muovere verso un disaccoppiamento tra il benessere (la crescita del PIL e dei consumi) e il consumo del territorio. La sfida è quella di non rinunciare al benessere ma di proporre forme e contenuti nuovi che muovano verso un risparmio energetico e dei flussi di materiali (il passaggio dalla società dei beni alla società della conoscenza e dei beni durevoli) ma anche dell'uso del suolo.

Un ulteriore aspetto riguarda il livello di scala: "il consumo di suolo è tema di interesse sovra locale, date le conseguenze ambientali e sociali che ne scaturiscono (...) I governi locali non possono affrontare da soli la sfida del contenimento urbano, sia perché le loro decisioni sono viziate dall'equazione 'più urbanizzazione = più entrate', sia perché non si può chiedere loro di ideare strategie così forti"¹². In questo contesto, pare necessario muovere, come in parte si sta facendo, verso forme di intercomunalità nella gestione del territorio, partendo dalla considerazione che progetti strategici di sviluppo del territorio oggi non sono possibili in un contesto amministrativo frammentato.

¹² Pileri P., "Consumo di suolo, consumo di futuro" in 'Urbanistica', INU, n. LXI-138, 2009, pp.81-85.



Energia e territorio: la situazione piemontese

Marco Bagliani, Giovanna Perino, Matteo Puttilli

Negli ultimi anni il tema dell'energia ha visto crescere gli sforzi, tanto a livello internazionale che a livello locale, per proporre e delineare politiche energetiche in grado di aumentare i livelli di risparmio e uso efficiente dell'energia, di incrementare il ricorso alle FER (Fonti Energetiche Rinnovabili) e di ridurre la dipendenza dalle importazioni di fonti fossili. All'interno di questo contesto, per il Piemonte si aprono diversi scenari, di cui tre sono particolarmente importanti per le potenzialità che possono dischiudere, per l'effettiva possibilità di realizzazione e, infine, per le ricadute che possono avere non solo a livello di comparto energetico, ma anche e soprattutto di riorganizzazione territoriale.

Possibili linee di azione: opportunità e limiti

Risparmio energetico ed edilizia sostenibile. L'ambito senza dubbio più promettente per una riduzione delle emissioni da parte del settore energetico è quello del risparmio e del consumo razionale di energia nei settori civile residenziale e terziario che costituiscono oltre il 30% del consumo energetico regionale. Ad azioni di risparmio possono proficuamente affiancarsi gli utilizzi di impianti solari termici e fotovoltaici. In questa direzione la Regione ha già adottato alcuni strumenti, tra cui il "Piano Energetico Ambientale Regionale" del 2004, il "Piano stralcio per il riscaldamento ambientale e il condizionamento" del 2007 e la Legge Regionale "Disposizioni in materia di rendimento energetico dell'edilizia" del 2007 sul rendimento energetico nell'edilizia e i successivi Decreti attuativi (DGR n. 43-11965 del 4/08/09 e DGR n. 1-12374 del 20/10/09), che introducono i criteri per attestare le prestazioni degli edifici di nuova costruzione, oggetto di ristrutturazione o di compravendita e locazione. Inoltre diverse pubbliche amministrazioni, in particolare gli enti provinciali, hanno avviato un'attività diagnostica del proprio patrimonio edilizio.

Tra gli aspetti critici occorre menzionare un generale ritardo e una elevata inerzia, sia nel settore pubblico sia privato (ad esempio, nella nomina degli energy manager) rispetto ad azioni indirizzate al risparmio energetico. Anche nell'utilizzo dell'energia solare si presentano alcuni limiti: malgrado il Piemonte sia caratterizzato da buoni valori di insolazione la diffusione sia del solare termico che del fotovoltaico non è ancora significativa, così come risulta trascurabile, per entrambe le metodologie, l'innovazione e la produzione regionale.

In generale è possibile ricondurre gli elementi di criticità ad almeno due fattori: una sostanziale mancanza di risorse per agire sul patrimonio edilizio esistente e una scarsa partecipazione degli attori privati sia dal lato della domanda che dell'offerta. Questa situazione porta ad auspicare il reperimento di risorse da destinare ad interventi sul risparmio energetico (ad esempio attraverso la costituzione di fondi rotativi) e l'individuazione di opportune modalità di coinvolgimento degli attori privati, sia in ambito residenziale, sia sul versante produttivo.

La FER "tradizionale": l'idroelettrico. La Regione Piemonte è caratterizzata da un buon utilizzo della fonte idroelettrica, superiore alle situazione nazionale. Tale sfruttamento ha però raggiunto livelli di saturazione, in particolare per quel che concerne lo sfruttamento dei corsi d'acqua alpini. Il ricorso a nuovi bacini di accumulo è da valutare alla luce dei provvedimenti legislativi degli ultimi anni, nazionali e regionali, che introducono l'obbligo del rispetto del deflusso minimo vitale e privilegiano l'uso plurimo delle acque: pertanto, una eventuale decisione per l'incremento del parco idroelettrico richiederebbe attente valutazioni, aventi valenza tecnica, economica ed amministrativa, ma soprattutto ambientale. Inoltre, vista l'età e l'obsolescenza di molti impianti, la Regione ha orientato la propria azione



verso una politica di riammodernamento complessivo e razionalizzazione del sistema impiantistico e dei prelievi, che mira ad assicurare una fornitura elettrica sostanzialmente costante a partire da un minore volume di acqua captata. Questa possibilità risulta importante sia per garantire minori impatti ambientali agli ecosistemi fluviali, sia in vista di possibili riduzioni delle precipitazioni dovute ai cambiamenti climatici, già verificatesi in alcune recenti annate. Infine, in un'ottica di potenziamento del parco idroelettrico all'interno del quadro territoriale piemontese, sono da privilegiarsi le tipologie di impianto di piccola taglia (mini-micro idroelettrico) presenti all'interno di sistemi idrici ad uso plurimo.

Tra gli aspetti critici si segnala la necessità, espressa soprattutto dagli enti provinciali che hanno competenza di tipo autorizzativo, di individuare uno strumento di valutazione strategica degli impatti ambientali generati dagli impianti di captazione delle acque, anche nel caso del mini-micro idroelettrico, per il quale risulta auspicabile valutare le reali potenzialità di sfruttamento e le effettive opportunità di installazione sia rispetto al territorio montano sia considerando i salti d'acqua di pianura.

Le nuove FER: le biomasse. Le biomasse per usi energetici comprendono un'ampia gamma di prodotti e possono schematicamente essere suddivise in tre filiere distinte: quella delle biomasse ligneo-cellulosiche, che utilizza materiale vegetale di tipo legnoso (taglio dei boschi, sfalci, scarti di lavorazione delle segherie); quella dei biocombustibili prodotti da biomassa d'origine agricola e quella della digestione anaerobica che ricava biogas a partire da reflui degli allevamenti e biomassa agricola. In generale, le biomasse vengono percepite come una opportunità per i singoli territori, secondo almeno due prospettive. Da un lato, in termini di produzione decentrata di energia da utilizzare localmente, dall'altro in termini di gestione e presidio della risorsa forestale del territorio (per le biomasse ligneo-cellulosiche) o, nel caso della digestione anaerobica, di aiuto nello smaltimento dei reflui zootecnici, problema assai serio in Piemonte. In realtà l'utilizzo delle biomasse a fini energetici presenta anche numerosi limiti ed evidenti criticità che non possono essere sottovalutate e che sono rappresentative delle più generali criticità che emergono nell'uso delle FER.

Tra i limiti si segnala un basso utilizzo di biomasse per fini energetici sul territorio piemontese: delle tre filiere l'unica che abbia una qualche importanza è quella ligneo-cellulosica, che rappresenta circa il 5% della produzione di energia da FER, caratterizzata dall'utilizzo di impianti di piccola taglia (in molte zone di montagna numerosi sono gli edifici ancora scaldati dalle tradizionali stufe a legna) con bassi-bassissimi livelli di rendimento e da alcuni impianti termici di media e grossa taglia di recente realizzazione.

Un altro importante limite riguarda l'offerta di tecnologie da utilizzarsi per lo sfruttamento delle diverse biomasse rispetto al panorama piemontese: nessuna delle filiere può contare sulla presenza di produttori locali di tecnologie, mentre alcuni rivenditori sono segnalati per la filiera ligneo-cellulosica (ad esempio a Castellamonte) ed alcuni installatori per quella della digestione anaerobica.

Accanto a questi limiti occorre sottolineare come le biomasse, similmente alle altre FER, si presentino come fonti energetiche strettamente legate al territorio, il cui sfruttamento risulta particolarmente promettente, ma al contempo complesso e critico sotto diversi aspetti, che possono essere analizzati ai tre livelli qui di seguito trattati.

Tre livelli di analisi-azione

Il livello fisico-ambientale. Le biomasse, come più in generale le FER, presentano grandi implicazioni di natura territoriale: le loro potenzialità sono strettamente legate alle forme insediative, all'organizzazione dei comparti agricoli e fo-



restali, alla rete dei trasporti. Si tratta quindi di fonti energetiche fortemente ancorate alla scala locale, per le quali non vale la proprietà di transcalarità che caratterizza i combustibili fossili, utilizzabili indistintamente alle diverse scale, su cui si sono generalmente strutturate le politiche energetiche degli ultimi decenni. Questo ancoraggio delle biomasse alla scala locale ha conseguenze anche rispetto all'effettiva sostenibilità ambientale del loro utilizzo: si tratta di procedimenti complessi che dipendono strettamente dal territorio e dall'organizzazione della filiera. L'effettiva sostenibilità è legata in modo cruciale sia alla distanza tra luogo di origine della materia prima e luogo di utilizzo, sia alle diverse modalità di lavorazione e combustione della biomassa stessa. Se essa viene importata da lontano, se viene lavorata con processi energeticamente costosi o inquinanti; se, infine, viene bruciata in caldaie a basso rendimento (stufe tradizionali, centrali per la produzione di energia elettrica senza teleriscaldamento) è probabile che il costo ambientale risulti superiore al normale utilizzo dei combustibili fossili. Non è quindi possibile stabilire la sostenibilità di una FER a priori, ma bisogna analizzare il problema in funzione del contesto specifico, della distribuzione fisica della biomassa, della rete infrastrutturale presente, delle modalità insediative socio-economiche correlate alla filiera.

Il livello dell'organizzazione territoriale. In secondo luogo, la possibilità di utilizzare le FER dipende anche dagli utilizzi che di quella risorsa già si fanno, sia per la produzione energetica, sia per altri tipi di attività che in qualche modo ne vincolano l'utilizzo e lo sfruttamento. Nel primo caso, ad esempio, il sovra-utilizzo della risorsa idroelettrica oggi impone forti limiti ad ogni ulteriore prelievo dei corpi idrici alpini. Nel secondo caso, invece, l'impiego di aree agricole per scopi alimentari (come nel caso piemontese) impone di riflettere sui costi, non solo economici, di una potenziale riconversione a fini energetici. Similmente, la presenza di contesti ad alto valore paesaggistico (e quindi legati, ad esempio, alla fruizione turistica) limitano la possibilità di investire in strutture impattanti sul paesaggio (come gli aerogeneratori). La presenza di allevamenti integrati e concentrati in una particolare area può rendere opportuno lo sviluppo di filiere per la produzione di biogas dai reflui animali. Questi vari aspetti portano a considerare, più in generale, l'organizzazione del territorio dal punto di vista delle attività produttive e dei modelli insediativi. È a questo livello che è possibile analizzare lo stretto legame presente tra le forme e le strutture territoriali, la domanda di energia e le potenzialità di riconversione o di nuove modalità di produzione energetica. La localizzazione di attività produttive "energivore", le tipologie insediative concentrate o disperse, la presenza di reti trasportistiche su ferro e/o su gomma, sono tutti elementi che, da un lato, caratterizzano i bisogni energetici di un territorio e dall'altro contribuiscono a disegnare il contesto produttivo ed infrastrutturale all'interno del quale le nuove energie rinnovabili possono essere colte come opportunità e sviluppate localmente.

Il livello degli attori locali. Un terzo livello considera il fatto che le risorse territoriali divengono effettivamente tali solo nel momento in cui sono riconosciute e attivate da attori in grado di valorizzarle. Così è per le risorse energetiche: la presenza di particolari filiere nell'ambito energetico o della gestione di risorse che possono divenire anche energetiche (come nel caso delle biomasse), l'attivismo di soggetti e istituzioni pubbliche locali, l'esistenza di forme di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, la presenza sul territorio di attori sovra-locali, la formulazione di politiche locali di sostegno e promozione delle FER, sono tutti fattori in grado di influenzare notevolmente le possibilità di auto-rappresentazione, di accesso e di sfruttamento di determinate risorse energetiche.

Conclusioni

La ricerca di una sostenibilità ambientale in campo energetico porta ad una riscoperta e ad una nuova valorizzazione della dimensione locale. Questo emerge in primo luogo a livello fisico di valutazione dell'effettiva sostenibilità am-



bientale: alcune FER hanno senso solo se utilizzate in ambito strettamente locale, in sinergia con la chiusura o il contenimento di alcuni cicli produttivi e con la valorizzazione di filiere corte e integrate. Vi sono comunque anche altri livelli: quello dell'organizzazione delle attività produttive, dei modelli insediativi e degli attori locali, che rendono lo sviluppo di nuove risorse energetiche un fatto dipendente da specifiche situazioni che mutano in funzione del contesto territoriale. Pertanto le scelte energetiche richiedono di essere plasmate anzitutto in funzione delle caratteristiche territoriali. Questo fatto, che può apparire vincolante, rappresenta al contempo un'opportunità di sviluppo di vocazioni territoriali locali talvolta ancora da sfruttare. L'emergere della dimensione territoriale implica un profondo cambio di paradigma nelle modalità di analisi degli scenari in campo energetico, di costruzione di strategie e di messa in atto delle politiche conseguenti. Da queste considerazioni emergono almeno due necessità che possono apparire, a prima vista, contrapposte:

- la "nuova" centralità del territorio come elemento cruciale per costruire gli scenari energetici sostenibili del futuro rende urgenti provvedimenti e politiche capaci di un'azione "maieutica" sul locale, tesa ad innescare, far crescere e mettere in relazione le progettualità territoriali nel campo delle energie sostenibili;
- riflessioni differenti sottolineano il bisogno stringente di individuare uno o più livelli di "regia", capaci di attuare uno sguardo prospettico, attento alla complessità delle diverse scale e delle diverse discipline, per offrire letture strategiche di ampio respiro che siano di riferimento per indirizzare e contestualizzare le scelte tecniche e le progettualità degli attori locali.

Si tratta di esigenze sicuramente tra loro complementari: quindi potenzialmente conciliabili e completabili a vicenda. Ambedue rappresentano elementi di forte novità (e quindi di innegabile "sfida") rispetto alle modalità e alle politiche tradizionalmente utilizzate in campo energetico, per lo scardinamento dei confini disciplinari che impongono nella definizione di azioni fortemente integrate tra i diversi settori, per il livello di profonda conoscenza che richiedono sulle diverse realtà territoriali locali rispetto alle nuove e ancora poco conosciute FER, per la capacità di visione strategica e lungimirante che è auspicabile possedere per recepire e tradurre gli obiettivi dell'Unione Europea a livello regionale in modo realmente sostenibile e conveniente sul lungo periodo.



La qualità dello sviluppo

Luciano Abburrà

Che la “qualità” dei processi di sviluppo debba meritare una considerazione almeno pari a quella della “quantità” della crescita è da tempo una convinzione diffusa. Quasi altrettanto frequente è diventato convenire che il tradizionale indicatore del PIL pro capite (la quantità o valore della produzione di beni e servizi, rapportata al numero degli abitanti) sia uno strumento sempre più povero, quando non addirittura fuorviante, per giudicare del grado di sviluppo, assoluto o relativo, delle diverse aree territoriali, tanto a scala internazionale quanto a scala regionale e locale. Oltre un livello per così dire di base, i modi dello sviluppo - insieme ad una più completa considerazione di tutti i suoi costi e benefici per tutti gli attori coinvolti - diventano un riferimento imprescindibile per giudicare la desiderabilità sociale e politica della crescita della produzione di ricchezza materiale. Su questi temi, dalle opere del Nobel Amartya Sen alle Relazioni dei semplici ricercatori dell'IRES Piemonte, studi di tutti i livelli hanno prodotto negli scorsi decenni considerazioni critiche e tentativi di integrazione teorico-pratica degli strumenti analitici disponibili.

Più di recente, però, dall'interno di uno dei paesi europei più importanti, è stata proposta una lettura più radicale delle dinamiche di sviluppo recenti e dei loro risvolti territoriali, arrivando a sostenere che sarebbe in atto, all'interno dei paesi più avanzati, un processo di separazione, anzi di divorzio territoriale fra le logiche della crescita e le logiche dello sviluppo¹. A partire da un'analisi dell'esperienza francese degli scorsi decenni e con riferimento particolare al rapporto fra il territorio metropolitano che comprende la città di Parigi e diverse regioni (dell'ovest, dell'est e del sud dell'Esagono) rappresentative della cosiddetta “provincia”, si propone il giudizio secondo cui le aree in cui avviene la maggior produzione di ricchezza materiale tendono a non coincidere più con quelle in cui si accresce maggiormente la disponibilità di reddito. In queste ultime, una maggior disponibilità ed afflusso di reddito prodotto altrove sarebbe in grado di alimentare nuovi circuiti di sviluppo con tratti di superiore qualità - sociale, ambientale, residenziale - così come viene colta dal punto di osservazione degli abitanti. L'afflusso dei redditi nelle aree non metropolitane sarebbe effetto dei trasferimenti diretti e indiretti prodotti dalla spesa pubblica (a partire dagli impieghi da essa direttamente generati), della mobilità residenziale di persone che vi apportano redditi da pensione oltre che redditi da lavoro svolto altrove, per afflusso di risorse spese in loco da residenti in altre aree in contropartita della fruizione di un'offerta di servizi turistici, ambientali, culturali o ludico ricreativi. Si tratterebbe dunque di uno sviluppo basato soprattutto sulla domanda locale di beni e servizi per una popolazione che li viene trattenuta o attratta da condizioni di vita più gradevoli o più adeguate ad esigenze connesse sia al mutamento della composizione per età (per l'allungamento della durata della vita), sia alla riduzione dello spazio occupato dal lavoro produttivo nell'ambito sia dei corsi che dei tempi di vita delle persone nelle società avanzate. A questa differenziazione delle logiche e dei meccanismi dello sviluppo sarebbero strettamente connessi importanti correlati sociali, anch'essi divaricati e divaricanti. Nelle aree in cui si continuano a concentrare i maggiori livelli di produzione, con una forte esposizione agli effetti della competizione globale, crescono le polarizzazioni, con un aumento delle aree di povertà e di disoccupazione, e si diffonde la percezione di un minore “benessere” declinato lungo diverse dimensioni esistenziali. Nelle aree in cui si affermano processi di sviluppo a base locale alimentati dalla circolazione dei redditi, invece, si produce una disponibilità di occasioni di lavoro più ampia ma soprattutto più varia ed equilibrata in termini di qualificazioni, tale da assorbire tutta l'offerta locale, prevenendo sia disoccupazione sia povertà, e si danno condizioni di vita più agevoli ed equilibrate.

¹ cfr. L. Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris, Editions Seuil et La République des Idées, 2008.



Notevoli dovrebbero essere le implicazioni del riconoscimento, da parte di analisti e responsabili pubblici, della compresenza di almeno due diverse logiche di sviluppo dei territori: due logiche strutturalmente connesse fra di loro (giacché il reddito che circola e si redistribuisce moltiplicandosi continua a dovere molto alle proprie fonti di produzione per così dire originarie), ma spesso opache nelle loro relazioni e talvolta potenzialmente conflittuali agli occhi dei decisori politici e delle loro scelte di allocazione delle risorse. In effetti, la globalità dei processi e i loro meccanismi di interazione possono risultare sfuggenti ad una visione per cui ciò che conta dei territori è essenzialmente la base produttiva per l'esportazione e i fattori localizzati, materiali e immateriali, che influiscono sulla competitività nel mercato globale dell'apparato che a quella produzione presiede. Ma possono sfuggire anche a di chi aderisce ad una visione più differenziata dei modelli di sviluppo territoriale che riconosce una funzione traente alla domanda "locale" di una popolazione ricca di risorse non meno che di bisogni e di tempo per soddisfarli, ma che non sempre tiene in debito conto la complessità e la scala extralocale delle connessioni che consentono a tale domanda di esprimersi e riprodursi.

Di qui l'emergente necessità di nuove politiche di gestione del territorio di scala superiore a quella locale, che sappiano collegarsi strettamente ai processi di decentralizzazione economica e istituzionale in atto, ma che puntino esplicitamente a rendere i due modelli di sviluppo complementari anziché conflittuali. Ciò significa favorire e sostenere processi di sviluppo "endogeno" e diversificato che diano ai territori capacità di "ospitare" e trattenere popolazione e di migliorare la qualità complessiva del vivere e dell'abitare nel proprio ambito. Ma significa anche farsi carico del supporto alle aree metropolitane che sostengono l'impatto più diretto della competizione internazionale e che vivono processi selettivi talvolta aspri, poco favorevoli ad un'inclusione valorizzatrice di tutte le risorse umane disponibili e piuttosto esigenti sulle capacità di adattamento richieste ad una popolazione residente sempre più differenziata soprattutto per età e culture d'origine.

Può essere utile interrogarsi su quanto e come il Piemonte possa riconoscersi in un disegno come quello tratteggiato sopra, e su quanto i processi di cui si parla possano essere considerati, oggi o in un futuro prossimo, di rilevanza per i responsabili delle politiche pubbliche.

Alla luce di studi recenti sulla distribuzione e dinamica territoriale all'interno della nostra regione della produzione e di redditi disponibili², sembrerebbe di dover concludere che, seppure non vi si ritrovi una perfetta coincidenza, permanga comunque una assai ampia sovrapposizione delle due geografie. Ciò non tanto perché persista da noi una forte polarizzazione "metropolitana" che concentra lo sviluppo e i suoi risultati in termini di reddito soprattutto sul capoluogo, ma al contrario perché sembra esserci stata negli scorsi decenni una notevole decentralizzazione dei processi di produzione - per effetto di trasferimenti dal centro, come per processi di crescita autonoma e diversificata di numerosi territori non metropolitani - accompagnati da una parallela tendenza alla crescita dei redditi disponibili, per lo più acquisiti attraverso le stesse attività economiche e nell'ambito degli stessi territori decentrati. Questa sembra essere la tendenza ancora prevalente, sostenuta anche da una nostra minore mobilità residenziale in connessione con i mutamenti nel ciclo di vita delle persone, legata ad una struttura molto connessa delle reti familiari e parentali. Non mancano però buone ragioni per considerare anche in Piemonte il ruolo crescente che vanno assumendo i redditi da pensione o da altri trasferimenti pubblici nel sostenere la domanda di ampie aree oggi meno industrializzate di un tempo, mentre non sfugge la rilevanza crescente delle capacità di alcuni territori di attrarre risorse e redditi "primari" prodotti altrove in forza di un'offerta turistico-culturale-ricreativa in precedenza poco valorizzata. Così

² Cfr. Unioncamere Piemonte - Regione Piemonte, *Geografia dei redditi 2009. Osservatorio sul reddito prodotto e disponibile in Piemonte*, Torino, 2009.



come risultano sempre più evidenti anche da noi alcuni effetti problematici di natura spiccatamente metropolitana che si associano alla polarizzazione delle opportunità di lavoro e agli associati flussi di ricambio della popolazione ad entrambi gli estremi della scala sociale, con un crescente spaesamento prospettico di ampi strati intermedi. Il risultato complessivo (per così dire, il saldo) di tali movimenti di popolazione sembra oggi dare luogo più ad un movimento di ri-centralizzazione, rispetto al prevalente movimento di segno contrario che aveva caratterizzato i decenni passati³. È però probabile che fra i flussi che si intersecano vi siano anche – accanto all’oggi dominante processo di immigrazione sulle aree urbane di popolazione straniera d’età medio-bassa e di popolazione italiana di qualificazione medio-alta – movimenti di segno contrario: come quelli che portano, da un lato, famiglie giovani a spostarsi nelle meno costose aree periferiche degli ambiti metropolitani, dall’altro un numero consistente di persone giunte all’età e alla condizione del pensionamento a trascorrere periodi sempre più lunghi in aree extraurbane, anche senza trasferirvi la residenza anagrafica, spendendo lì parte del proprio reddito, dopo avervi collocato parte del patrimonio (immobiliare). A loro volta, molti dei nuovi e vecchi cittadini delle metropoli praticano con frequenza escursioni e visite nelle aree “periferiche” per fruire dei servizi offerti ed alimentarne la produzione. Si vanno così creando circuiti positivi di alimentazione dello sviluppo locale che traggono carburante dallo spostamento dei redditi da aree di produzione ad aree di consumo e trovano propellente in una nuova ondata di imprenditorialità economica e sociale che tenta il trasferimento di attitudini e competenze ereditate da un contesto culturale intriso di spirito di iniziativa e di autonomia individuale verso nuovi ambiti settoriali di impiego e di valorizzazione economica.

Ecco, forse la differenza maggiore rispetto alle esperienze straniere su cui si basano gli studi citati in precedenza può stare in questo: in Piemonte anche le aree a maggior tasso di sviluppo del reddito nel periodo recente possedevano già prima una solida base produttiva ancorata su uno o più settori dell’industria e dell’agricoltura. Lo sviluppo di una nuova economia dei servizi (turismo, cultura, loisir) si è innestata su quelle basi, in parte rimpiazzandole ma soprattutto ridefinendole e integrandole in un contesto di maggior apertura ai movimenti della popolazione, per il momento in larga prevalenza temporanei. Questo tipo di evoluzione, peraltro, non sembra esente da difficoltà e problemi intrinseci, come potrebbe lasciar credere una visione superficialmente ottimistica dei processi di sviluppo locale. Fenomeni di sovraoccupazione disordinata di spazio per nuovi edifici residenziali, commerciali, produttivi e logistici, insieme ad un’intensificazione rapida del traffico veicolare e dello spazio occupato dai mezzi di trasporto anche da fermi, hanno già prodotto in ambiti di sviluppo locale qualificato processi di congestione e di parziale erosione degli stessi valori ambientali che ne hanno alimentato il successo.

Ora, lo studio di Davezies pone l’accento sul fatto che due sono i modelli/meccanismi che alimentano la dinamica territoriale dello sviluppo economico: uno riconducibile alla competitività internazionale dei territori (visti soprattutto come supporto dei sistemi produttivi, secondo la visione della Nuova Geografia Economica sviluppata da Paul Krugman), l’altro più prossimo ad una versione rivisitata della più antica teoria della base economica, declinata in termini di reddito disponibile più che di valore aggiunto/prodotto. Entro tale versione i territori sono in primo luogo l’ambito in cui agisce una popolazione, che risiede o che vi spende il proprio reddito, spesso generato altrove, e che concorre a produrre e distribuire i tanti beni e servizi necessari a soddisfare la domanda di consumi e di attività espressa dalla popolazione medesima. Verrebbe fatto di ritenere che nelle aree più dinamiche e sviluppate del Piemonte (quelle non metropolitane, ma di recente anche quella metropolitana) si possano riscontrare all’opera ele-

³ Cfr. L.Conforti e A.Mela, *I trend insediativi nell’area metropolitana torinese e nelle città del Piemonte: segnali di re-urbanizzazione?* IRES Piemonte, Rapporto interno 8 maggio 2009.



menti tipici di entrambi i modelli, in una interazione più o meno riuscita nei diversi casi ma certo non in modo mutualmente esclusivo.

E questo era proprio il modello di integrazione/interazione che l'IRES aveva proposto alla comunità e alle istituzioni piemontesi a conclusione delle proprie Analisi di Scenario del 2004⁴, quando indicò due “motori dello sviluppo” da perseguire contemporaneamente cercando di trovare a scala regionale la loro miglior integrazione possibile: un motore fortemente proiettato sullo scenario della competizione globale fra imprese e territori, basato sul “riposizionamento internazionale delle competenze”, e un modello diverso, centrato sulla forza propulsiva delle “maturità creative”. Quest’ultimo, di cui si riconoscevano già all’opera promettenti esemplificazioni sul territorio regionale, doveva saper trasformare in elementi di forza alcuni fondamentali processi di trasformazione in atto, a partire dal mutamento della composizione per età della popolazione, passando per una diversa organizzazione di produzioni e servizi rivolti alle persone, con una capacità di coniugare i benefici di una nuova economia residenziale con le competenze e le attitudini socio-culturali di una tradizione basata sulla capacità diffusa di attivazione e di iniziativa dei soggetti individuali e collettivi.

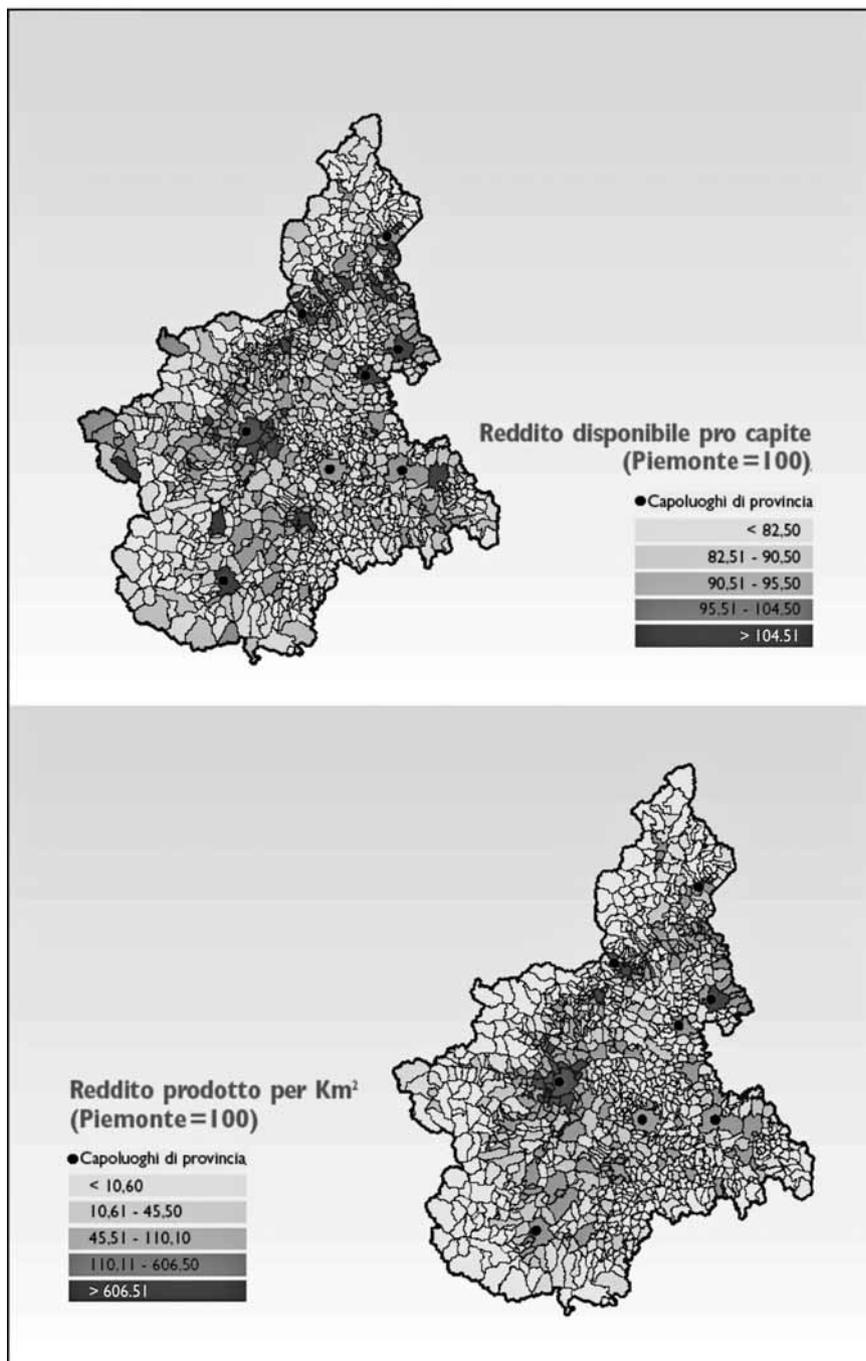
Ma qualcosa di simile sembra essere accaduto anche nel caso di alcune aree della Francia (come, ad esempio, Nantes, Rennes, Annecy) che nello stesso studio di Daveziers sono citate come “città produttivo-residenziali” che hanno saputo beneficiare nel medesimo tempo sia di un tessuto produttivo competitivo sia di una “attrattività” capace di attirare persone e redditi dall’esterno, oltre che di trattenere i propri abitanti lungo tutto il ciclo della loro vita.

Ciò confermerebbe che per le politiche non si tratta di privilegiare un modello di sviluppo rispetto all’altro, perché essi originano da logiche economiche interdipendenti: “la crescita dell’uno alimenta lo sviluppo dell’altro”. Tale interdipendenza dei modelli economici è allora anche interdipendenza fra i territori; ciò che invita a considerare opportuno un bilanciamento a processi di decentralizzazione che rinforzino in modo unilaterale l’autonomia delle singole comunità locali, nel momento in cui i flussi finanziari di cui esse vivono le trascendono ampiamente. Lo sviluppo locale dipende da flussi di risorse e redditi che agiscono a scala superiore al livello locale, e non può dunque essere governato esclusivamente a scala locale.

⁴ Cfr. IRES Piemonte, *I motori del rilancio*. Secondo rapporto triennale sugli scenari evolutivi del Piemonte 2004/15, a cura di Paolo Buran.



Fig. 1 – Reddito disponibile pro capite e reddito prodotti nei comuni piemontesi. Anno 2007



Fonte: Unioncamere Piemonte e Regione Piemonte, Geografia dei redditi, 2009



L'exasperazione localistica e gli strumenti per governarla

Davide Barella, Renato Cogno

La realizzazione di qualsiasi politica pubblica di qualche rilievo richiede la compresenza di una pluralità di risorse (giuridiche, finanziarie, conoscitive e politiche) che quasi mai rientrano nella sfera di controllo di un unico soggetto istituzionale. La presenza di competenze sovrapposte tra diversi livelli di governo è infatti la regola e non l'eccezione. A rendere più complicata la situazione contribuisce il fatto che problemi e soluzioni di policy tendono spesso ad oltrepassare i confini delle singole amministrazioni (dando luogo ad esternalità positive e negative).

Tutto ciò determina la necessità di individuare opportuni sistemi di confronto e cooperazione tra istituzioni che appartengono al medesimo livello di governo (coordinamento orizzontale) e/o a diversi livelli di governi (coordinamento verticale). È infatti sempre più necessario ricorrere a dispositivi in grado da un lato di contenere la competitività tra enti locali qualora questa dia luogo ad effetti negativi (si pensi all'incontrollata diffusione di aree industriali comunali) e dall'altro di garantire coerenza tematica e raccordi temporali nelle decisioni di competenza di diversi soggetti istituzionali. Per rispondere a queste esigenze di coordinamento e cooperazione, nel corso degli anni sono state introdotte diverse soluzioni che, in linea generale, possono essere ricondotte a due distinte strategie¹. La prima, di natura strutturale, si fonda sull'istituzione di organizzazioni *ad hoc* (ad es. Consorzi e Unioni di Comuni) e tende ad essere utilizzata soprattutto nel caso di erogazione di servizi. La seconda strategia, di natura processuale, si regge sulla previsione di percorsi decisionali che coinvolgono una pluralità di soggetti istituzionali e terminano con un accordo; tale strategia viene adottata soprattutto per la formulazione e attuazione di piani, programmi e progetti. Possono talora essere presenti situazioni intermedie, ovvero di piani e programmi interistituzionali predisposti per organizzare la fornitura di servizi (è il caso, ad esempio, dei programmi per il trasporto pubblico locale e dei piani di zona nel campo dei servizi socio-assistenziali).

La strategia istituzionale

La frammentazione comunale piemontese è da sempre considerata un limite alla realizzazione di alcune politiche. La piccola dimensione di molte amministrazioni comunali incide notevolmente sulle loro attività, rendendo difficile quando non impossibile (per motivi economici, organizzativi e gestionali) fornire alcuni servizi di base. Le cause di inefficienza ad essa conseguenti sono molteplici, e possono avere peso diverso in ragione dei singoli contesti territoriali (zone collinari interne, aree montane in spopolamento, territori a vocazione turistica, comuni isolati di pianura, ecc.)². All'interno di ambiti caratterizzati da una medesima vocazione economica e/o da aspetti socio-economici omogenei, la frammentazione rischia inoltre di provocare incongruenze nelle scelte relative alla localizzazione e realizzazione di importanti infrastrutture (commerciali, insediative, logistiche, turistiche, ecc.) con una grave sottovalutazione dell'impatto che queste possono avere nel lungo termine sui bilanci comunali³. In que-

¹ Per un inquadramento della questione cfr Fedele M. e Moini, G., "Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, 2006.

² Ires, *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*. Torino: Ires, 2008.



sto contesto, le forme di gestione intercomunale delle politiche urbanistiche comunali sono purtroppo risultate sinora marginali⁴.

L'assenza di una consistenza socio-economica minimale impedisce anche di avviare iniziative di progettualità territoriale di qualche spessore provocando altresì fenomeni di competizione fondata sulla mera imitazione. Ad esempio, le iniziative di attrazione turistica, quando non coordinate a livello intercomunale, rischiano di dar luogo a giochi somma negativa. Infine, ma non per rilevanza, la frammentazione è poi fonte di complessità nelle relazioni tra istituzioni diverse, ostacola le potenzialità delle politiche regionali o provinciali di indirizzo e coordinamento, riduce i benefici del decentramento e della semplificazione amministrativa.

Le risposte istituzionali date finora a questo problema storico hanno certamente prodotto significativi effetti ma non sembrano aver risolto del tutto la questione. Le leggi statali e quelle regionali, seppur con modalità parzialmente diverse, da circa dieci anni forniscono incentivi per la costituzione di Unioni di comuni e la gestione associata di funzioni comunali. Tuttavia la Regione non dispone di quei poteri ordinamentali sugli enti locali (ad es. relativi all'attribuzione di competenze e alla gestione del personale) la cui regolamentazione potrebbe incidere in modo più significativo sui problemi posti dalla frammentazione. In Piemonte (dati riferiti al 2007), a seguito dell'erogazione di incentivi sono state costituite 44 Unioni che coinvolgono 285 amministrazioni comunali e una popolazione pari a circa 390.000 abitanti (in essi è ricompresa circa la metà della popolazione dei comuni inferiori a 5000 abitanti e non membri di Comunità montane). Tuttavia, la costituzione dell'Unione non è stata quasi mai utilizzata come soluzione generale alla debolezza amministrativa, ma più spesso per esternalizzare specifiche attività e servizi⁵, sviluppare iniziative puntuali e, soprattutto, cogliere l'opportunità di finanziamenti aggiuntivi (tale varietà nelle funzioni svolte dalle Unioni è stato definito anche associazionismo "à la carte"). L'Unione si è rivelata, in alcuni casi, una soluzione relativamente flessibile e più vantaggiosa rispetto a soluzioni ad essa simili, quale il consorzio (dal complicato processo decisionale) e la convenzione (relativamente più instabile). Nell'insieme, le Unioni piemontesi⁶ risultano inoltre disomogenee per consistenza e funzioni svolte: la maggior parte di esse associa ambiti non superiori a 10.000 residenti (con 7 unioni inferiori a 3.000 abitanti) e solo 7 superano i 15.000 residenti complessivi. Tale eterogeneità impedisce di assumerle quali livelli di gestione ottimali.

Nell'ambito delle strategie volte a promuovere strutture di integrazione interistituzionale, oltre alle Unioni di Comuni, sono da annoverare anche le Comunità montane (oggi in via di riordino e trasformazione). Hanno una storia assai

³ L'aumento della edificazione e soprattutto della dispersione abitativa in un territorio, procede negli anni e ha un impatto sulle spese del comune. Ma tale impatto non sempre è facilmente valutabile perché si verifica progressivamente e cumulativamente: all'inizio solo l'urbanizzazione primaria e secondaria, in seguito eventuali nuove opere (viarie, illuminazione, ...) connesse all'addensamento abitativo, quindi nuovi servizi alle famiglie.

⁴ Nel 2004 i comuni che dichiarava il ricorso a qualche forma associata per le funzioni dell'edilizia privata erano il 18%, per l'ufficio tecnico il 17% e per l'urbanistica il 13%; tuttavia si trattava perlopiù (70% dei casi) di convenzioni di più enti con un professionista; marginale la gestione associata attraverso Unione e Comunità montana. Un medesimo risultato si può vedere sulla limitata diffusione di PRGI, sia da parte di comunità montane che in altri contesti.

⁵ Diffusi i servizi di polizia municipale, il trasporto scolastico, di protezione civile, i servizi turistici.

⁶ Le unioni coinvolgono quasi la metà dei comuni non montani (escludendo dagli 800 comuni inferiori a 15mila abitanti e non montani, i comuni di cintura -cioè limitrofi ai principali centri regionali, che assommano a 200 enti). Diffusa (15 unioni) l'associazione di comuni variabile da 3 a 7 enti, e con una dimensione complessiva variabile tra 5.000 e 7.000 abitanti; altre 16 unioni hanno dimensioni superiori, mentre solo 7 sono inferiori ai 5mila abitanti. Le funzioni svolte sono variabili. Molto diffusi i servizi di polizia municipale, lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto scolastico. Talvolta vi sono servizi di progettazione: informatizzazione degli uffici comunali, gestione dei tributi, servizi tecnici e manutentivi. Alcune unioni sviluppano servizi di gestione del territorio, iniziative di promozione del territorio e dell'ambiente. Prevale largamente la gestione associata di servizi comunali sulle spese di investimento. Da sottolineare le entrate proprie (soprattutto tariffarie in relazione ai servizi erogati) che costituiscono quasi metà delle entrate; di rilievo anche il contributo finanziario dei comuni membri (25% delle spese correnti, ma talvolta arriva al 50%) mentre il contributo esterno (statale e regionale) copre solo il 27%.



consolidata ⁷ e una natura duplice (sono infatti enti di competenza settoriale e generale). Le loro competenze sono definite da leggi statali e regionali e riguardano in misura prevalente la sistemazione idrogeologica e forestale, il supporto alle locali attività agricole e forestali, la formazione e valorizzazione dell'artigianato e dei prodotti locali nonché del patrimonio ambientale, storico, culturale. Nel tempo la loro vocazione di ente territoriale a competenza generale (il nuovo Testo Unico Enti Locali conferiva ad esse lo status di ente territoriale ma la attuale bozza di riforma dell'ordinamento locale – la cosiddetta “carta delle autonomie” – le sopprime) è stata valorizzata anche se essa viene diversamente declinata, in ragione delle scelte autonomamente adottate dai diversi comuni associati. In ogni caso, i Comuni contribuiscono in piccola parte al bilancio delle Comunità: in Piemonte il 48% delle entrate complessive di questi enti proviene dalla Regione (in gran parte per politiche settoriali e/o in conto capitale); lo Stato vi contribuisce in misura modesta (11% delle entrate). Anche nel caso delle Comunità montane si registra un fenomeno simile a quello evidenziato per le Unioni; un'elevata eterogeneità funzionale e dimensionale (le Comunità montane piemontesi erano, fino al riordino di quest'anno⁸, quelle con la minor dimensione media in Italia⁹) ed un modesto ruolo nella gestione di servizi (inferiore a quello presente nelle regioni dove tale pratica associativa è più diffusa).

La strategia processuale

A partire dagli anni novanta, sono state avviate diverse esperienze volte da un lato ad incentivare relazioni interistituzionali ispirate ai principi della cooperazione, concertazione e negoziazione e dall'altro a promuovere la formulazione di politiche (progetti, piani, ecc.) di carattere integrato. Tale fenomeno, ampiamente diffuso nel territorio nazionale, ha trovato nelle politiche europee (ma anche nella legislazione nazionale e poi regionale) un sicuro elemento di impulso e sostegno finanziario. Se focalizziamo l'attenzione sul caso piemontese, e su quelle iniziative aventi ricadute sul governo del territorio, è possibile ricordare una pluralità di esperienze che hanno riguardato - seppur con estensione, modi e tempi diversi - l'intero territorio regionale: contratti di quartiere, piani di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana, programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, patti territoriali, progetti integrati d'area, gruppi di azione locale in ambito montano, piani integrati di sviluppo locale, piani territoriali integrati. Per quanto assai differenziate per obiettivi, natura degli interventi, dimensioni finanziarie e numerosità dei soggetti coinvolti esse sono tutte accomunate da alcuni caratteri: il necessario accordo tra soggetti pubblici (e talora tra questi ed i privati), la presenza di una pluralità di fonti di finanziamento, l'approccio intersetoriale delle iniziative, rigide scadenze per percorsi decisionali in cui conoscenza e progettazione territoriale risultano strettamente collegati. Non è certo possibile formulare valutazioni complessive ed univoche di tali esperienze, casi di relativo successo probabilmente convivono con esperienze fallimentari. È peraltro possibile individuare alcuni punti di forza e di debolezza di tale strategia. Gli aspetti meno positivi di queste iniziative sono legati all'obbligatorietà dell'accordo (che rischia di attribuire poteri di veto e produrre accomodamenti al ribasso, pregiudicando così la qualità dell'iniziativa), all'originalità delle procedure sottese all'adozione dei programmi (le cui iniziative richiedono comunque di essere poi riportate nell'alveo dell'amministrazione ordinaria), alla natura occasionale e talora meramen-

⁷ Le Comunità montane vengono istituite nel 1971 e sostituiscono l'esperienza dei Consigli di valle nati per il decentramento di servizi del Ministero dell'Agricoltura e foreste.

⁸ Legge Regione Piemonte n. 19 del 2009.

⁹ Esclusa la Valle d'Aosta. Sono 17mila residenti per ente in Piemonte, a fronte dei 40mila della Lombardia e dei 37mila del Veneto.

te opportunistica delle coalizioni formatesi (che rischiano di agire solo per cogliere vantaggi di breve periodo). I tratti positivi sono invece connessi al fatto che tali iniziative promuovono un maggior scambio di informazioni tra gli stakeholders (a cui consegue un più elevato grado di integrazione dei programmi), creano innovative sedi di confronto tecnico-politico su scala locale, prevedono l'introduzione di strumenti di valutazione e monitoraggio, incentivano l'instaurarsi di relazioni fiduciarie, aprono spazi per la formazione e il consolidamento di leadership locali. Nel prevalere o meno degli aspetti positivi, un ruolo rilevante può essere giocato dai livelli di governo sovralocale qualora essi riescano ad attrezzarsi per svolgere al meglio le funzioni di orientamento e valutazione richieste da queste innovative esperienze di policy. In particolare è necessario che le istituzioni sovralocali agiscano al fine di assumere impegni credibili nel tempo ed inviare segnali e indicazioni coerenti al sistema delle autonomie locali.

Conclusioni

In conclusione, non è possibile offrire una valutazione univoca delle esperienze di coordinamento cui si è sopra accennato. Per quanto riguarda il caso delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane, queste forme associative hanno certamente migliorato le performances del sistema dei piccoli comuni nell'erogazione di alcuni servizi. Nel contempo, tuttavia hanno prodotto l'inaspettato (e per certi versi perverso) effetto di accrescere la complessità amministrativa: gli oltre 1000 comuni con meno di 5000 abitanti sono stati affiancati, ma non sostituiti, da quasi 100 tra Unioni e Comunità montane. Il confronto con alcune realtà regionali (Lombardia e Veneto) evidenzia, per il caso piemontese, una più alta densità amministrativa (vedi tab.1) ed una relativa minor rilevanza finanziaria per alcune forme associative (qui misurata in termini di spesa corrente procapite, vedi tab.2)¹⁰.

Tab. 1 – Densità degli enti locali in Piemonte (per provincia) ed in altre Regioni italiane

Province Regioni	Comuni			Unioni di Comuni (n°.)	Comunità Montane (n°.)	enti locali	
	≥ 5000 residenti	<5000 residenti	Totale			10.000 residenti (comuni <5000+ Unioni+C.Mont.)	enti locali ogni 10.000 residenti (tutti gli enti)
Alessandria	180	10	190	13	4	10,9	4,7
Asti	115	3	118	12	1	10,4	5,9
Biella	77	5	82	2	8	8,4	4,6
Cuneo	226	24	250	4	12	9,4	4,2
Novara	77	11	89	5	1	6,2	2,3
Torino	253	62	315	3	13	6,9	1,2
V.C.O.	70	7	77	0	10	11,1	4,9
Vercelli	78	8	86	5	1	13,8	4,7
Piemonte	1073	133	1206	44	50	9,0	2,7
Lombardia	1106	440	1546	59	30	5,5	1,5
Veneto	318	264	582	30	19	4,5	1,3

Fonte: elaborazioni Ires su dati vari relativi al 2007

¹⁰ Le recenti riforme che hanno interessato le Comunità Montane non dovrebbero incidere eccessivamente su questi aspetti.



Tab. 2 - Rilevanza delle forme associative rispetto ai piccoli comuni in 4 regioni: confronto valori di spesa corrente procapite

	Comuni <5000	Unioni	Comunità Montane
Piemonte	662,5	92,5	112,3
Emilia-Romagna	827,2	330,1	135,1
Lombardia	698,0	165,4	77,8
Veneto	631,1	102,1	82,5
Toscana	993,7	-	146,6

Fonte: elaborazioni Ires su dati di bilancio (Istat) relativi al 2006

Al problema della frammentazione sono state date soluzioni talora più efficaci nell'ambito di alcune politiche settoriali laddove, per gestire determinati servizi o funzioni, le relative normative (di fonte statale e/o regionale) hanno provveduto a costituire istituzioni *ad hoc*, talvolta prevedendo opportuni bacini dimensionali. È il caso dei consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti, della gestione dei *servizi sanitari*, e delle modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali attraverso l'istituzione dei relativi Consorzi¹¹. Se si osserva la nostra Regione utilizzando queste chiavi di lettura, emerge quindi una configurazione del territorio a topografia variabile in cui convivono territori dei servizi e territori di progetto, che si integrano con difficoltà e che richiederanno la definizione di nuovi strumenti di governo. La riforma della legge urbanistica e il nuovo piano territoriale della Regione costituiscono una occasione da non perdere allo scopo.

¹¹ Circa 50 nella regione, riguardano quasi 1.000 comuni con oltre la metà della popolazione regionale, gestiscono i servizi socio-assistenziali, con oltre 3.000 addetti e una spesa complessiva di 300 milioni.



Vuoti industriali: eredità e innovazione

Agata Spaziante¹

Documentare i processi di dismissione e riqualificazione di aree industriali

In una “Carta del territorio” della Regione Piemonte non può essere trascurata una voce particolare, quantitativa e qualitativamente rilevante, destinata a riconoscere il ruolo che i “vuoti industriali” hanno assunto e possono assumere nel futuro sviluppo della Regione. Queste aree, dotate di un intrinseco valore dovuto alla loro urbanizzazione e, sovente, all’alto grado di accessibilità, possono costituire una riserva preziosa per la definizione di progettualità territoriali, sebbene sovente al centro di interessi conflittuali e contraddittori.

Il Piemonte è una delle regioni italiane in cui i processi di dismissione e riuso delle aree industriali sono avvenuti in modo precoce e massiccio. In queste condizioni, l’individuazione dei “vuoti” industriali ha costituito nel recente passato un supporto importante per il disegno del Piano regolatore di Torino e di alcune altre aree urbane (Ivrea, Biella, Alessandria) e tutt’oggi potrebbe offrire, se costantemente aggiornata, suggerimenti rilevanti per le strategie di sviluppo dell’intera regione, nelle sue parti urbane ma altresì in quelle meno densamente urbanizzate.

In realtà, la Regione non dispone attualmente di uno strumento di rilevazione e di monitoraggio del fenomeno. È per questa ragione che in questa sede si vogliono esporre i risultati di una ricerca che ha prodotto una mappa delle aree industriali dimesse – seppur limitata all’area torinese - e caldeggiare la proposta di un “Osservatorio” che contribuisca ad accrescerne la conoscenza come strumento indispensabile per offrire agli operatori, ai tecnici e ai politici un quadro affidabile delle opportunità di trasformazione del territorio che rendano compatibili l’esigenza di innovazione con quella di sostenibilità nell’uso del suolo.

Sono ben note le cause della presenza di aree con queste caratteristiche nel territorio regionale: esse sono riconducibili alla chiusura di molte attività industriali insediate (in particolare nel Comune di Torino) a partire dagli anni Settanta, sebbene soltanto all’inizio del decennio successivo, con la chiusura dello stabilimento FIAT del Lingotto (1982) il fenomeno è stato percepito, con sgomento e sorpresa, nella sua dimensione. Ciò che ha inizialmente colto impreparati tecnici e politici, sino ad allora inconsapevoli di un cambiamento nella natura stessa del sistema produttivo che già si era manifestato in altri paesi (Inghilterra, Germania, Francia e soprattutto Stati Uniti).

Successivamente gli sviluppi seguiti alla dismissione sono stati accolti con crescente e positivo interesse, in ragione della scoperta delle importanti valenze di trasformazione che si proponevano a sistemi urbani densi e irrigiditi a causa dell’eccessiva e malsana crescita avvenuta nel XIX e nel XX secolo. È stata conseguentemente colta la possibilità di rendere il riuso di queste aree lo strumento privilegiato per un efficace rilancio di città e territori congestionati e degradati.

Attualmente molti di questi interventi sono già stati completati e, in altri casi, sono prossimi alla conclusione. Ciò è particolarmente vero per Torino, considerata anche a livello nazionale e internazionale come un interessante caso di

¹ I contenuti di questo contributo derivano dalla ricerca “Per un osservatorio delle aree industriali dismesse nell’area metropolitana torinese. Proposte metodologiche e risultati di due campagne d’indagine (2006 – 2007)” condotta per l’IRES-Piemonte da Agata Spaziante (coordinatore) e Egidio Dansero, con la collaborazione di Alessandro Grella.



successo delle strategie di riuso di aree dismesse, quale strumento per il rilancio dell'immagine e della capacità competitiva di un'area urbana.

C'è da chiedersi, tuttavia, se siamo in grado di dare a questi processi una quantificazione e se disponiamo di strumenti idonei a seguirne l'evoluzione. E ancora: disponiamo di sufficienti conoscenze sullo stato di fatto, sui progetti in corso, sullo stato di avanzamento delle iniziative di intervento, tali da poter costruire anche in futuro strategie di rilancio dell'immagine, di incentivo alla progettualità, di supporto alla risoluzione dei problemi economici e sociali connessi con la dismissione che oggi, sia pur più moderatamente, continua a coinvolgere la città e la sua area metropolitana?

In termini generali la risposta a questi quesiti è negativa. In realtà, si pone da tempo la necessità di un inventario (nella misura del possibile) di queste situazioni, allo scopo di individuare – e valutare - le politiche di recupero possibili, quelle realizzate e quelle frenate da ritardi di cui è importante comprendere le ragioni. Questa carenza di strumenti costituisce un elemento di debolezza delle politiche territoriali che va ad aggiungersi ai tanti nodi che attendono una soluzione in vista di un innovativo modello di governo del territorio. E ciò è vero non solo per il Piemonte ma più in generale per l'intero paese.

L'area torinese: una mappa delle aree industriali dismesse

Vogliamo qui esporre i risultati di una ricerca condotta in Piemonte su incarico dell'IRES-Piemonte dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino per conto dell'Assessorato alle Politiche Territoriali della Regione Piemonte.² La ricerca, realizzata su un insieme di 84 comuni circostanti Torino aveva come obiettivo il censimento delle aree industriali dismesse nell'Area Metropolitana Torinese (AMT) con lo scopo finale di individuare i dati, le fonti, il metodo con cui alimentare un "Osservatorio" che di tali processi seguisse l'evoluzione nella convivenza, condivisa dallo stesso Assessorato alle Politiche Territoriali della Regione Piemonte, che tale Osservatorio fosse necessario per le ragioni sopra anticipate.

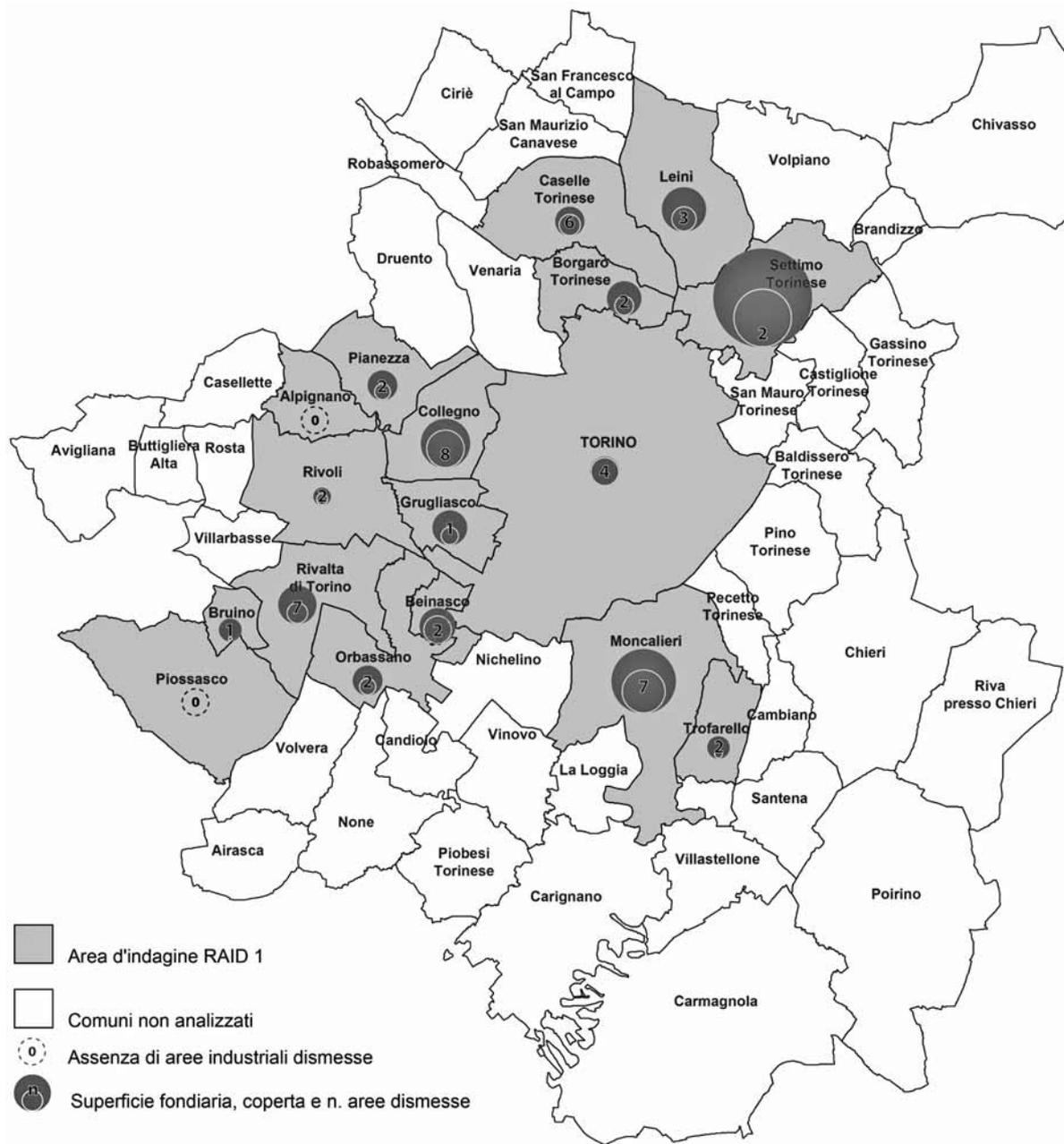
Nella prima fase (2006, RAID 1) sono state censite in Torino e in 16 Comuni di una prima fascia più prossima al capoluogo 51 aree dismesse per un totale di 1.500.000 mq di superfici fondiari (su cui insistono 617.000 mq coperti) e nella seconda fase (2007, RAID 2) ulteriori 33 aree sparse in 25 Comuni nel territorio più esterno dell'AMT che apportavano ulteriori 4.136.000 mq di superfici fondiari al monte-aree industriali dismesse a quella data. Nel complesso, la ricerca ha documentato la presenza in totale di 84 aree abbandonate per un totale di 5.682.472 mq di superficie. Si trattava dunque di oltre 5,5 ML di mq di superficie già completamente urbanizzata ma destinata al degrado se non si fosse intervenuti con operazioni di riuso, riqualificazione e valorizzazione (vedi Figure 1, 2 e 3). Il quadro è ovviamente alquanto variegato: dal punto di vista dell'accessibilità e della dimensione, anzitutto, ma altresì della loro valenza funzionale, essendo molte immediatamente destinabili ad altro uso e altre difficilmente riutilizzabili per via dell'inquinamento del suolo e delle falde.

In termini generali le storie di queste aree e degli edifici che vi sono insediati intrecciano i più ampi processi di industrializzazione e di suburbanizzazione tipici dell'intenso sviluppo industriale che ha caratterizzato soprattutto alcune direttrici di collegamento di Torino con la sua periferia. E le ragioni dei diversi loro destini (con riusi rapidi e facili in

² Cfr. nota pagina precedente.



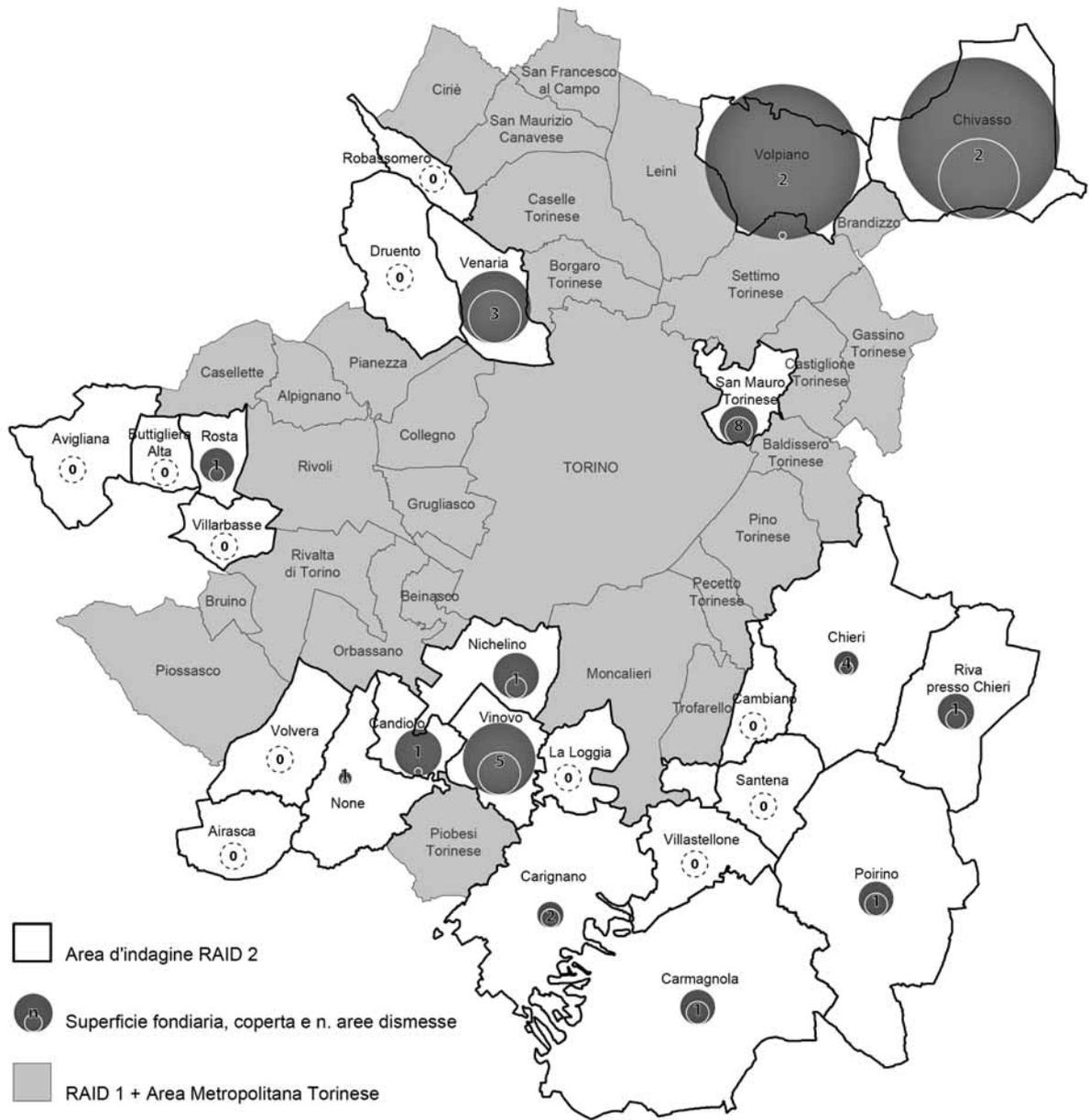
Fig. 2 – Dimensioni e numero di aree dismesse rilevate nei 16 Comuni (Torino + 15 Comuni) della prima fase (RAID1, campagna 2006)



Fonte: Agata Spaziante (coordinatore) e Egidio Dansero, cit.



Fig. 3 – Dimensioni e numero di aree dismesse rilevate nei 25 Comuni di seconda cintura oggetto della seconda fase della ricerca (RAID2, campagna 2007)



Fonte: Agata Spaziante (coordinatore) e Egidio Dansero, cit.



alcuni casi o lenti e difficili percorsi per individuare dei soggetti interessati a proporre degli interventi, in altri casi) risiede sovente nelle più o meno efficaci politiche locali a sostegno dei processi di trasformazione o nelle vicende legate alla elaborazione e approvazione degli strumenti urbanistici sia generali (i PRG) sia esecutivi (Piani Particolareggiati, PEC, PIP, ecc.), nonché nella diversa capacità delle amministrazioni comunali di cogliere le opportunità che si sono presentate soprattutto nel corso degli anni Novanta per promuovere particolari iniziative (proposte di programmi complessi, accordi di programma, ecc.).

Tenendo conto delle destinazioni d'uso che emergono dagli strumenti di piano vigenti nei comuni considerati, appare evidente come le amministrazioni locali privilegino, in prima istanza, la conservazione di un uso industriale, sebbene aggiornato nel suo contenuto, e solo in seconda istanza proponano la sostituzione con usi terziari o a servizi. Ciò si spiega con la considerazione che la proposta politicamente più facile da proporre in sede di elaborazione e approvazione del PRG è questo tipo di riutilizzo, con permanenza dell'uso industriale, anche quando sia in agguato la progettazione di complessi residenziali o commerciali. Negli strumenti urbanistici delle cinture, infatti, vengono privilegiate le destinazioni a uso produttivo miste ad artigianato e attività compatibili con questo uso; a uso terziario, solo raramente misto a residenza; a servizi pubblici ed attrezzature pubbliche; a residenza, mista ad attività terziarie; a servizi di interesse generale (socio-assistenziali, ecc.).

Come si è osservato nelle conclusioni della ricerca, la verifica delle previsioni di piano nei comuni dell'area metropolitana, e in particolare di quelle della fascia più esterna, manifesta un orientamento del tutto opposto a quanto si è registrato nel capoluogo: mancano del tutto (e non sorprende) le destinazioni a uso agricolo o turistico-ricettivo, presenti invece, sia pure raramente, nei comuni della prima cintura.

Ben diversa sotto questo profilo si presenterebbe la situazione se si potesse completare il censimento con l'osservazione di quando e cosa si è realizzato sulle stesse aree. L'uso frequentissimo di varianti di piano conduce, nella maggior parte dei casi, a modificare queste previsioni e, in risposta alla reale domanda del mercato immobiliare, a sostituire residenza agli usi non residenziali proposti in sede di approvazione del PRG.

Ciò conforta le conclusioni metodologiche della ricerca che portavano a sostenere la necessità di un vero e proprio Osservatorio di questi processi, sia per seguire l'attuazione (sovente difforme) delle previsioni di piano per queste aree, sia per fornire a operatori pubblici e privati orientamenti e suggerimenti volti a proporre possibilità diverse di risposta alle loro intenzioni di intervento, promuovendo l'uso o il riutilizzo di queste aree e di questi edifici, sia per esporre alle amministrazioni di comuni grandi e piccoli le opportunità di trasformazione di cui già dispongono inducendole a evitare l'occupazione di ulteriore suolo.

Sono state nel contempo evidenziate le difficoltà di reperimento di dati e fonti "ordinarie" con cui alimentare un "Osservatorio" che di tali processi ne seguisse l'evoluzione, e si è sottolineata la necessità di individuare strumenti per coinvolgere i comuni, gli unici in grado di conoscere e dettagliare i processi lenti, nascosti e articolati che portano alla dismissione industriale.

Riflettere e osservare i primi risultati

La sin troppo rapida caduta di attenzione sul fenomeno della dismissione e sulle sue ricadute, ci fa correre il rischio di rinunciare a esprimere un giudizio sui risultati di questo non breve periodo di trasformazioni. In realtà, la conclusione di molti interventi ha fatto cessare la precedente tensione generata dal difficile iter delle decisioni sul "che fare" relativamente ai grandi impianti legati alla storia dell'industria italiana e al nostro immaginario collettivo. Inoltre, le



prossime fasi di questo processo interesseranno, nella maggior parte dei casi, tanti ma sempre più piccoli impianti. È infatti possibile che la minore complessità dei casi e la *routine* delle azioni portino sul fenomeno una sorta di rimozione che interverrà a distrarre l'attenzione tecnica e politica su queste operazioni spostandola su nuovi e più interessanti interrogativi attorno agli effetti di altri processi emergenti del nostro ciclo evolutivo più recente. Ciò non toglie che possano ancora verificarsi – a causa anche della grave e recente crisi che ha colpito il settore produttivo - dismissioni eclatanti, capaci di riattivare il dibattito disciplinare su strategie, strumenti, valutazioni.

È dunque questo il momento per dotarsi di strumenti di comprensione, osservazione e valutazione, oltre che per interrogarsi sulle cause che in molti casi ne hanno impedito la riqualificazione (e potrebbero ancora frenare spontanei processi di riuso), ma anche sulle ricadute nei confronti dei sistemi urbani che ne sono stati investiti. Questi strumenti non dovrebbero ovviamente limitarsi all'area torinese, come è stato per la citata ricerca condotta per l'IRES-Piemonte che, per questa ragione, non può avere un valore superiore a quello metodologico.

Il territorio regionale è sede di un vasto patrimonio di questo tipo e la sua elevata valenza come riserva di opportunità per la trasformazione territoriale richiede uno strumento di conoscenza e di intervento certamente non facile da realizzare, ma strategico nella prospettiva di una accelerazione delle dismissioni di impianti per effetto della crisi che da due anni e per alcuni anni ancora attanaglia il paese. Questa preoccupante e negativa evoluzione può offrire un versante favorevole nel supporto all'obiettivo regionale di riduzione del consumo di suolo che nel riuso di aree dismesse può trovare un aiuto alla sostenibilità dello sviluppo attraverso la combinazione di due esigenze contrapposte, quella della trasformazione con quella della non occupazione di nuovo suolo.

Quali i nodi superati?

Nonostante le pressioni di soggetti economici e sociali fortemente interessati, almeno dagli inizi degli anni Novanta, alle prospettive offerte dall'intervento su quei "vuoti urbani" che normalmente vuoti non sono, le strategie di riuso e riqualificazione delle aree e di rilancio, mediante questi interventi, degli spazi urbani hanno incontrato sovente difficoltà, vischiosità, lentezze che ne hanno impedito il decollo.

È interessante chiedersi, dunque, quali nodi ne abbiano impedito a suo tempo l'avvio e quali condizioni abbiano poi consentito di sbloccare i processi inceppati. È intorno a questi nodi che vanno concentrate le riflessioni di chi ha il compito, ai diversi livelli, di promuovere un efficace governo del territorio che superi le vischiosità da cui è dipeso, talora, il ritardo nell'affrontare adeguatamente il problema della dismissione industriale.

Possiamo riconoscere ostacoli di tipo diverso nei tre periodi in cui possiamo suddividere quest'ultimo ventennio. I nodi attorno ai quali nel primo decennio (1985–1995) si sono arenate le iniziative per riqualificare questi luoghi sono propri di una fase di lenta percezione del problema e di paralisi delle attività di trasformazione del territorio, nonostante l'effervescenza dell'economia in alcuni periodi (come nei primi anni Novanta): inerzia del mercato edilizio, mancanza di risorse e di proposte per affrontare bonifiche e pre-urbanizzazione dei siti; conflitti sulle strategie di intervento (conservazione? restauro? riqualificazione? riuso?); inadeguatezza delle regole dell'urbanistica e lentezza della pubblica amministrazione; complessità applicativa delle nuove tecniche di perequazione urbanistica fra proprietari e promotori; insufficiente presenza di soggetti in grado di esprimere un *management* innovativo.

Nel successivo quinquennio (1995–2000) si manifestava un atteggiamento più attivo e ciò nonostante insufficiente a varare le operazioni più complesse, in quanto ancora frenato soprattutto da alcuni ulteriori ostacoli quali: l'attesa di ulteriore flessibilità delle regole urbanistiche; le difficoltà nel varo degli strumenti innovativi (i "programmi complessi"



PRIN, PRU, PRIU) appositamente introdotti per promuovere la riqualificazione del territorio nella fase di transizione aperta dalla crisi industriale; il ritardo nella diffusione della conoscenza sulle *best practices* pur verificatesi.

Quali sono, infine, le condizioni che hanno invece permesso negli ultimi anni di superare questi nodi che da troppi anni rimanevano avviluppati attorno alla dismissione industriale? Ricordiamone alcune:

- il varo effettivo dei “programmi complessi” che hanno contribuito con risorse finanziarie alla pre-urbanizzazione, alla demolizione, alla bonifica dei siti;
- la riduzione dei costi complessivi dell’operazione e il loro arricchimento con gli ultimi e più ambiziosi programmi (vedi i PRUSST);
- la maggiore disponibilità dei comuni e la migliore capacità applicativa di tecniche di perequazione urbanistica fra proprietari, promotori e soggetti pubblici o para-pubblici (Ferrovie dello Stato, Ministeri, enti statali, aziende municipali, ecc.) per trattare il trasferimento di diritti edificatori;
- la ripresa, negli anni Novanta e, successivamente per effetto delle Olimpiadi, del mercato immobiliare e in particolare di quello delle abitazioni, anche per effetto della grave crisi del mercato azionario e del dirottamento sul tradizionale bene-rifugio (“il mattone”) del risparmio delle famiglie;
- l’accresciuto ricorso a concorsi nazionali e internazionali per ampliare la capacità progettuale e soprattutto la “visibilità” mediatica delle operazioni;
- la scelta di molte amministrazioni comunali, sia pure contestata da molti soggetti (storici, progettisti restauratori, cultori delle memorie e delle identità locali, associazioni per la conservazione del patrimonio culturale ecc.) di procedere al riuso di queste aree anche con demolizione dei vecchi edifici;
- una certa accelerazione, dopo molti anni di discussioni e incertezze, dell’iter delle decisioni da parte della pubblica amministrazione, agevolata anche dal sopraggiungere di eventi anomali (quali le Olimpiadi per Torino) che hanno posto scadenze perentorie alla realizzazione degli interventi.

La qualità inseguita: domande, risposte, proposte

Una carta del territorio che esponga questo patrimonio di opportunità dovrebbe non solo censirle ma anche consentire di documentare le loro qualità e le condizioni di contesto affinché si possa valutare in che modo il loro riuso possa rappresentare un’occasione per portare nuova qualità alle città ed ai territori. E non sarebbe trascurabile che la sua sezione dedicata ai “vuoti industriali” potesse documentare quando e come “i vuoti si riempiono”. Come valutare e qualificare i grandi progetti di riuso delle aree industriali dismesse giunti ad una conclusione?

Non va trascurato, infatti, il valore simbolico associato a questi luoghi e alla memoria di un’epoca ormai storica: i cittadini (o forse piuttosto studiosi e intellettuali) si aspettano che la nuova città sappia farsi carico di una continuità simbolica che alimenti il sentimento di appartenenza a un periodo ormai tramontato, ma devono fare i conti con la perdita della capacità di esprimersi con quel linguaggio architettonico e urbano che aveva caratterizzato la città europea. Alcuni importanti elementi del nuovo linguaggio che gli interventi di successo su queste aree introducono nei territori coinvolti sono:

- la rottura dei tipici “recinti” delle parcelle industriali, specializzate e monofunzionali;
- la rinuncia, talora, al fascino dell’eredità fisica e psicologica del patrimonio culturale, in cambio della proposizione di pezzi di città capaci di fare di un insieme di edifici il supporto ad un nuovo senso di comunità veicolato da nuove relazioni fra parti di città rimaste a lungo separate;



- il superamento della logica dell'intervento per "progetti urbani" di singoli edifici e singole parti di territorio non integrati nel con il sistema urbano.

La qualità del risultato dipende anche e soprattutto da obiettivi di questa portata, che inseriscano l'operazione in una missione plurima della città, condivisa fra i diversi portatori di interessi e che possa contare su una progettualità pubblica mirata ma non limitata all'intervento sugli spazi collettivi e soprattutto impegnata nel coordinamento e nella definizione di orientamenti per la progettazione e la realizzazione dei progetti di architettura.

Senza questa forte regia pubblica il risultato del singolo progetto di architettura rimane episodico e insufficiente a contribuire ad elevare la qualità urbana, che è soprattutto il prodotto di un ridisegno urbano e di una strategia per ottenerlo e per gestirlo nel tempo.

Per le aree industriali dismesse, imparare a trasformare vuol dire non solo produrre una mappa delle aree da trasformare, ma anche raccogliere informazioni sulle buone pratiche delle trasformazioni in corso o avvenute e seguirne l'evoluzione per comprenderne a fondo i risultati, i benefici comparati ai costi, i beneficiari pubblici e privati, le ricadute sui territori vicini e lontani e sull'ambiente, l'incidenza a breve e lungo termine sui diversi aspetti della vita cittadina. Dunque un "Osservatorio delle aree industriali dismesse".

A questo proposito, una annotazione e un pro-memoria particolare si può fare per una recente proposta che ben si inserisce nella raccolta di idee per una "Carta del territorio" e in una discussione su nuovi modelli di governo. Si tratta della "*Carta AUDIS della rigenerazione urbana*" che l'Associazione Aree Urbane Dismesse (AUDIS)³ ha proposto ai propri soci e presentato in alcune occasioni di pubblico dibattito su questi temi. La carta propone "alcuni principi di riferimento per i programmi di trasformazione delle aree urbane dismesse o dismettibili, che, avendo perso l'originaria funzione, costituiscono oggi i luoghi di maggiore potenzialità per la città dal punto di vista della riqualificazione economica, sociale, urbanistica e ambientale. Si rivolge a tutti i soggetti che operano nelle città (il pubblico, il privato economico e il privato collettivo) offrendo l'insieme di idee e pratiche che hanno retto alla prova delle trasformazioni avvenute, selezionate dai soci AUDIS in oltre dieci anni di attività".

In sintesi, si può ricordare che l'iniziativa dell'AUDIS intende favorire per questa via il raggiungimento di una serie di obiettivi (riequilibrare i centri urbani; bloccare lo spreco di territorio; governare i mutamenti; integrare discipline, interessi e competenze; riconoscere il ruolo insostituibile delle decisioni condivise; innescare azioni diffuse di rigenerazione urbana; aprire la riflessione sulle modalità di rigenerazione) puntando su indirizzi che promuovano la qualità dei risultati, avendo individuato in dieci elementi (qualità urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico ecc.) i connotati propri della *qualità della rigenerazione urbana*. Fondamentale, come sostiene la Carta, è il corretto coinvolgimento degli *attori* protagonisti di questi interventi e la condivisione dei compiti che essi sono chiamati a svolgere per il raggiungimento degli obiettivi citati. Non meno importante è la disponibilità di *strumenti* (politiche pubbliche, partnership pubblico-privato, valutazione, informazione, partecipazione) attraverso cui assicurare la praticabilità di queste azioni verso un risultato qualitativo coerente con le caratteristiche proposte⁴.

³ L'AUDIS costituita a Torino nel 1995 grazie all'impegno di alcuni Assessori all'Urbanistica di città fortemente coinvolte nel processo di dismissione industriale tra cui l'Assessore del Comune di Torino, prof. Franco Corsico, ha come sua finalità quella di offrirsi "come luogo di confronto e formazione fra amministratori pubblici, operatori privati e soggetti impegnati nei processi di trasformazione urbana finalizzati alla rigenerazione e valorizzazione delle aree dismesse e da dismettere". La Carta della rigenerazione urbana, è stata approvata dall'Assemblea dei soci il 10 giugno 2008 ed è consultabile nel sito dell'AUDIS www.audis.it.

⁴ La Carta, diffusa a partire dall'autunno 2008, è stata recentemente assunta dal Comune di Brindisi come "vademecum" per le proprie scelte e decisioni in materia di aree dismesse e di interventi di rigenerazione urbana:



Questa iniziativa, appena varata, si pone dunque nell'ottica di contribuire, con alcuni suggerimenti tratti da buone pratiche dell'ultimo decennio, a un più efficace modello di governo del territorio nell'uso o riuso di queste aree, proponendo ai soggetti protagonisti di queste azioni l'adesione volontaria ad un decalogo di corretti comportamenti che miri al buon uso di queste preziose parti di territorio esposte al rischio di inarrestabile degrado o di irresponsabile riuso.

Conclusioni

Sulla base dei risultati di questa ricerca nonché dei molti dibattiti su questo tema, è legittimo chiedersi: la grande stagione della riconversione delle aree industriali dismesse fu vera occasione di riqualificazione urbana?

Ritengo che di un'importante occasione di riqualificazione si sia trattato e che solo nei prossimi dieci-venti anni si potrà realmente comprendere e valutare la portata talvolta epocale dei processi che in questi ultimi dieci anni sono stati avviati e che attualmente si stanno concludendo in molte delle aree divenute emblematiche della trasformazione di città come Torino, e non solo, che hanno cambiato aspetto fisico e contenuto economico attraverso operazioni che si sono tutte ancorate ad aree industriali dismesse.

Si può sostenere che per molte di queste realtà la riconversione di aree dismesse - e di quelle industriali soprattutto - era e si è dimostrata l'unica possibilità per un rinnovamento che altrimenti sarebbe stato impossibile. Diverso e molto più variegato è il giudizio sul se e sul come questa occasione di rinnovamento possa essere definita una "riqualificazione" e sul quando e quanto l'occasione sia stata colta per produrre un risultato ascrivibile a questa positiva categoria di interventi.

Quella che stiamo vivendo è certamente stata ed è una grande stagione di riconversione, non solo delle aree ma anche delle città e dei territori che ne sono stati investiti ed è un nostro compito quello di seguirne l'evoluzione, di valutarne gli effetti, di verificarne le prospettive, di giungere alla fine a stilarne il bilancio. Una carta del territorio di questa Regione dovrebbe dunque contenere un impegno verso la costituzione di un archivio dinamico delle aree industriali dismesse che ne consenta il riconoscimento, l'osservazione continua, la valutazione degli effetti sui processi di trasformazione dei sistemi in cui sono inserite e sull'ambiente.

In un nuovo modello di governo del territorio sarebbe auspicabile che agli studiosi, ai tecnici, agli operatori, agli amministratori fossero forniti questi mezzi per seguire un percorso di osservazione continua e puntuale dei processi in atto, per procedere in modo argomentato alla valutazione dei risultati promuovendo strumenti idonei a questo scopo, dai sistemi informativi ai metodi per il trattamento dei dati, alle strategie di diffusione delle informazioni e di conoscenza delle buone pratiche. Solo in questo modo si potrà contribuire a promuovere un uso consapevole del territorio, evitando l'occupazione di nuovo suolo per le auspicabili necessità di sviluppo del sistema regionale e recuperando allo stesso tempo parti importanti già urbanizzate ed a rischio di declino e di degrado.



GLI AUTORI

Alla stesura dei testi hanno collaborato:

Luciano Abburrà – Ires Piemonte

Marco Bagliani – Ires Piemonte

Carlo Alberto Barbieri – Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Davide Barella – Ires Piemonte

Liliana Bazzanella – Dipartimento Progettazione Architettonica e Disegno Industriale – Politecnico di Torino

Riccardo Beltramo – Dipartimento di Scienze merceologiche – Università degli studi di Torino

Mauro Berta - Dipartimento Progettazione Architettonica e Disegno Industriale – Politecnico di Torino

Paolo Castelnovi - Dipartimento Progettazione Architettonica e Disegno Industriale – Politecnico di Torino

Renato Cagno – Ires Piemonte

Sergio Conti – Regione Piemonte

Giuseppe Dematteis - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Antonio De Rossi – Dipartimento Progettazione Architettonica e Disegno Industriale – Politecnico di Torino

Cesare Emanuel – Università del Piemonte Orientale

Fiorenzo Ferlaino – Ires Piemonte

Alfonso Facco - Regione Piemonte

Roberto Gambino - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Mauro Giudice – Istituto Nazionale di Urbanistica - Sezione Piemonte

Fabio Minucci - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Mariella Olivier – Regione Piemonte

Giovanni Paludi – Regione Piemonte

Giovanna Perino – Ires Piemonte

Stefano Piperno – Ires Piemonte

Francesco Prizzon – Dipartimento di Ingegneria dei Sistemi Edilizi e Territoriali – Politecnico di Torino

Matteo Puttilli - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Davide Rolfo - Dipartimento Progettazione Architettonica e Disegno Industriale – Politecnico di Torino

Riccardo Roscelli – SiTI

Carlo Salone - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Agata Spaziante - Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università degli studi di Torino

Fulvia Zunino – Regione Piemonte

