

Provincia di Torino

Il Piano territoriale di coordinamento: Osservatori delle trasformazioni territoriali della Provincia di Torino

Il processo di governo del territorio e dell'ambiente ha trovato un suo assetto consolidato con la redazione del Piano territoriale di coordinamento (Ptc), approvato dalla Regione Piemonte ad agosto 2003.

Requisito per operare, nella logica del piano-processo, è la diretta e continua conoscenza dello stato del territorio e dell'ambiente, attraverso strumenti di monitoraggio dell'assetto territoriale (fisico e morfologico), dell'uso del suolo in atto, del carico antropico (il sistema della popolazione, l'urbanizzazione, le attività economiche), del sistema delle relazioni (mobilità, accessibilità), dell'attitudine e delle limitazioni all'uso dei suoli (fertilità, produttività, fragilità, vulnerabilità), della volontà di trasformazione e utilizzo del territorio espressa di tutti gli attori, pubblici e privati, che aggregano domande e bisogni ed offrono proposte di trasformazione.

I dati prodotti devono poter essere continuamente aggiornati, al fine di consentire l'adeguamento di politiche, indicazioni di programma e di piano ai processi di trasformazione che possono variare anche significativamente le condizioni e lo stato del territorio e dell'ambiente. Il modello della conoscenza deve inoltre consentire, anche nel medio periodo, la misura degli effetti delle politiche sull'assetto del territorio e dell'ambiente, consentendo verifiche di efficacia dell'operato dell'amministrazione.

La Provincia ha costruito, nella logica del piano-processo, e secondo questi requisiti, il proprio Sistema informativo territoriale (Sit), strutturato in Osservatori, momento organizzato di studio, analisi e controllo di un determinato fenomeno, argomento o tema. L'Osservatorio è strumento di gestione e conservazione di una base informativa, definita in base alle esigenze dell'Ente, e fornisce la base conoscitiva necessaria a supportare i processi decisionali.

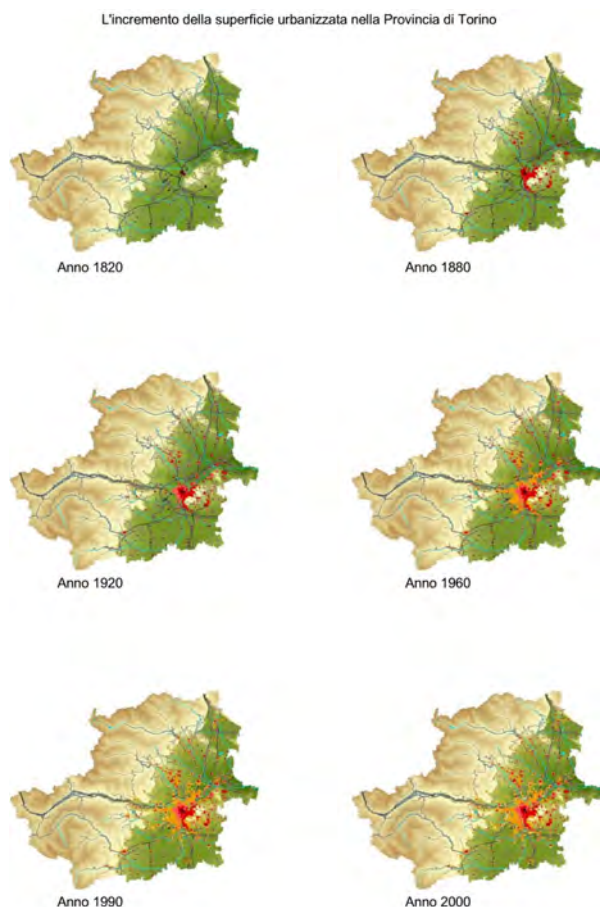
In un territorio in costante trasformazione, il Ptc, che deve concertare scelte operative con i Comuni alla scala degli strumenti urbanistici, è sensibile al fattore tempo e deve poter verificare, e se necessario modificare, indicazioni e scelte, sulle basi di un sistema di osservatori efficienti in grado di registrare just in time i processi di trasformazione in atto, le mutazioni di domanda, offerte e esigenze del sistema socio-economico tradotto in assetto territoriale e sistema di relazioni.

Il Sit che supporta tale Piano presuppone una struttura operativa e flussi informativi che garantiscano l'aggiornamento continuo del sistema, la misura della trasformazione, la verifica continua degli effetti delle trasformazioni sulle scelte e sugli obiettivi di piano, una facile ritrattura (variante del Piano) qualora risulti rilevante la discrasia tra trasformazione (non prevista) e scelte di progetto.

Osservatorio sulle trasformazioni territoriali e demografiche della Provincia di Torino

La Provincia di Torino ha costruito un Osservatorio per il monitoraggio sul consumo dei suoli e, sulla base

dei dati di impianto, ha prodotto un primo bilancio della trasformazione del suolo; questa conoscenza, indispensabile per pianificare e governare correttamente il territorio (è considerata indispensabile al processo di revisione del Ptc), costituisce un indicatore indispensabile per valutare la eco-sostenibilità delle politiche territoriali condotte dai diversi Enti.



Provincia di Torino. Serie storica della variazione delle superfici urbanizzate.

Gli studi condotti in precedenza non sono stati, per dettaglio e scala, sufficienti per la costruzione di un dialogo diretto con i Comuni, escludendo la lettura storica, indispensabile per l'interpretazione anche di fenomeni di dissesto e di criticità del territorio.

E' stata pertanto realizzata una base dati geografica digitale diacronica, documentando le trasformazioni avvenute tra il 1820 e il 2000.

L'acquisizione delle diverse informazioni cartografiche e la loro trasformazione in formato digitale ha consentito l'impianto di un data-base cartografico-vettoriale sulla trasformazione del suolo, contenente informazioni per i primi 4 periodi (1816, 1880, 1922, 1955) e un dettaglio (quantità per tipologia prevalente di uso) per il periodo 1990 e 2000.

Sono in corso di acquisizione nuove cartografie di dettaglio (immagini satellitari o fotografie aeree con risoluzione non superiore al metro) che consentano una continua lettura delle mutazioni di origine antropica a livello territoriale.

Da una prima analisi sui risultati emergono alcune considerazioni, sia di carattere territoriale sia di carattere socio-demografico.

Il primo quadro, relativo ad un periodo compreso tra il 1815 ed il 1830, evidenzia un reticolo urbanizzato composto da aree di dimensioni ridotte, uniformemente distribuite sull'area di pianura e, con minore densità, lungo i fondovalle principali; la loro estensione era decisamente inferiore all'1% rispetto al territorio provinciale.

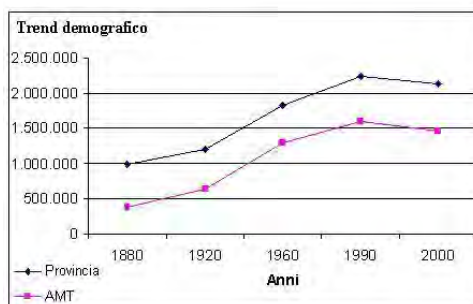
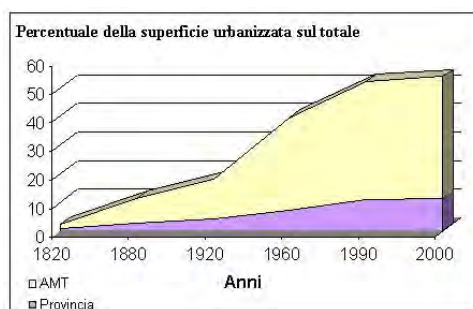
I risultati dell'analisi del periodo centrale del XIX secolo, mette chiaramente in evidenza i primi processi migratori, prevalentemente dalla campagna verso la città, in conseguenza della crisi del settore agricolo che ha caratterizzato questo periodo.

L'aumento complessivo che a livello provinciale vede aumentare la superficie urbanizzata fino ad oltre il 2%, viene in gran parte assorbito dall'accrescimento della superficie antropizzata della città di Torino, la cui dimensione risulta aumentare, in questi cinquant'anni, di circa nove volte. La funzione attrattiva della città di Torino è svolta dalla possibilità occupazionali nel nascente settore industriale, artigianale e manifatturiero, sebbene si tratti ancora di flussi migratori occasionali.

Forti segnali di un generale sviluppo del settore industriale, nell'ultimo ventennio dell'800 e soprattutto nel primo decennio del '900, legato alla nascita della Fiat oltre che all'insediamento di alcuni altri stabilimenti, determinano un ulteriore forte aumento dei processi migratori interni all'ambito regionale verso Torino.

Dalle 250.000 unità registrate nel 1880 si passa a quasi mezzo milione di residenti (fonte Istat). La risposta della città trova riscontro in un processo di urbanizzazione che vede pressoché raddoppiato il rapporto tra la superficie costruita e la superficie comunale.

È proprio in questo lasso di tempo che, specialmente per motivazioni di carattere economico, cominciano a sorgere aree urbanizzate all'esterno della città, in particolare lungo le principali vie di accesso ad essa; cominciano così a costituirsi i primi quartieri periferici popolari di Torino e i primi agglomerati che andranno in futuro a formare la prima cintura torinese.



Provincia di Torino. Andamento della popolazione residente.

È nel periodo centrale del XX secolo che si registra il maggiore incremento delle aree urbanizzate, il boom industriale genera infatti consistenti flussi migratori esterni. Nel 1960 la Città di Torino ha oltre un milione di abitanti, l'area metropolitana sfiora 1.300.000 e l'intera provincia supera 1.820.000. Tale aumento demografico viene assorbito attraverso un ulteriore sviluppo delle superfici urbanizzate che raggiunge, per l'area metropolitana, tassi di incremento medio annui del 2,14% a fronte del 1,59% registrato a livello di tutta la Provincia. Vale a dire il raggiungimento di una percentuale di occupazione del suolo superiore al 32% a livello dell'area metropolitana rispetto al 7,6% complessivo sul territorio provinciale.

Si saturano le aree periferiche (in Torino risulta ormai antropizzato oltre l'80% del territorio comunale) e si assiste ad un processo evolutivo urbano che porta alla congiunzione di centri urbani lungo i loro assi di collegamento; Torino, Rivoli e Collegno ad ovest (sull'asse di C.so Francia), Settimo T.se a nord, Moncalieri a sud, Orbassano e Beinasco a sud-est vengono, attraverso la loro espansione, a formare un'unica conurbazione. Lo stesso processo, anche se in maniera meno amplificata, lo si osserva lungo le principali vallate prealpine ed alpine, dal Canavese alla Valle di Susa ed al Pinerolese.

L'affacciarsi della crisi del settore industriale dell'auto (i cui processi di ristrutturazione conducono ad un calo occupazionale) e soprattutto le politiche di decentramento e la rilocalizzazione delle attività produttive e un forte sviluppo del settore terziario nel periodo dagli anni '70 agli anni '90, determinano, in qualche modo, un'inversione di tendenza riscontrabile a livello nazionale.

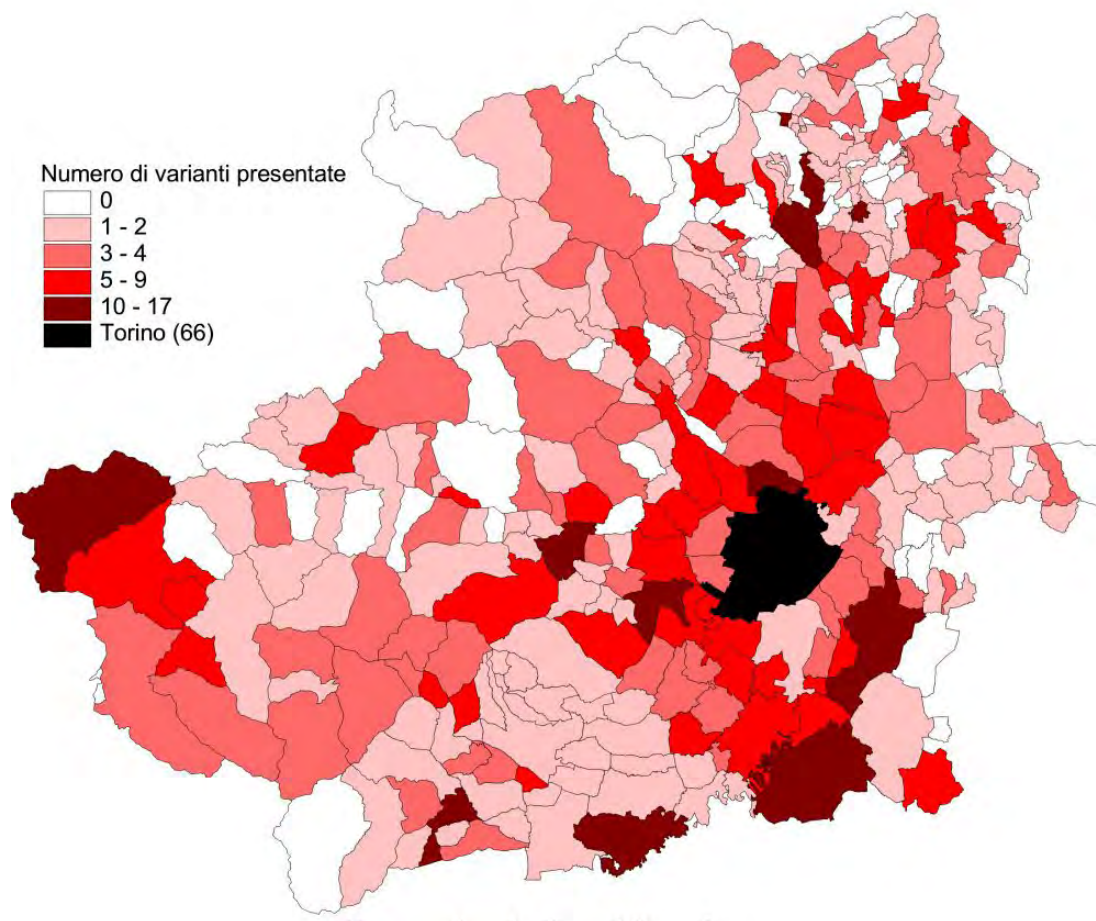
A fronte di una continua crescita, benché in termini ormai molto ridotti, delle superfici urbanizzate e di un ulteriore mite incremento demografico nel contesto provinciale, si osserva, un processo di decentramento del ruolo che aveva ricoperto finora l'area torinese.

Indicatore di questa situazione è il decremento demografico del Comune centrale pari ad oltre 60.000 unità (dai 1.025.822 residenti del 1960, ai 1.167.968 del 1971, si passa ai 962.507 del 1991).

Tale andamento diviene generalizzato nel decennio successivo (1990-2000), quando anche a livello provinciale si

osserva, per la prima volta, una diminuzione della popolazione residente (-6%). Gli unici ambiti ancora in progressione sotto l'aspetto demografico risultano essere la Valle di Susa (+6%), il Canavese (+3%) ed il Carmagnolese (+2%). E' quindi propria di questo decennio la dicotomia a livello provinciale tra l'andamento dell'espansione urbana e quello dell'evoluzione demografica; all'aumentare della prima, per la prima volta da duecento anni corrisponde un decremento della popolazione residente.

Osservatorio sugli strumenti urbanistici comunali della Provincia di Torino



Provincia di Torino. Numero di Varianti parziali per Comune 1997-2004.

Osservatorio sugli strumenti urbanistici comunali della Provincia di Torino

Il processo di riforma istituzionale avviato con la Ln 142/90 e confermato con il Testo Unico sugli Enti Locali 267/2000, demanda alle Regioni, all'insegna di concetti quali la sussidiarietà, la cooperazione istituzionale e lo snellimento procedurale, come già realizzato da parte di molte Regioni italiane, l'attribuzione alle Province di funzioni connesse al coordinamento e all'approvazione degli strumenti di pianificazione predisposti dai comuni.

La Regione Piemonte non ha ancora rinnovato organicamente la propria legislazione urbanistica, ma si è limitata ad apportare alla stessa, piccole riforme, una delle quali è quella delle Varianti parziali¹. Con la Lr 41/97 è stato sostituito il previgente art. 17 della Lur 56/77: l'innovazione più rilevante sotto l'aspetto contenutistico-procedurale è certamente rappresentata dalla distinzione tra Varianti strutturali e Varianti parziali (la declinazione piemontese delle Varianti minori).

A tali differenti tipologie di Variante, riconoscibili principalmente in base a fattori dimensionali specificatamente individuati, corrispondono diverse procedure di approvazione: per le Varianti strutturali si continua a seguire l'iter tradizionale di approvazione regionale, mentre per le Varianti parziali è stata introdotta una procedura semplificata che prevede, oltre ad una riduzione dei tempi di pubblicazione-presentazione delle osservazioni, l'importante innovazione rappresentata dall'approvazione autonoma da parte del Comune.

Altro elemento di novità introdotto dalla Lr 41/97 è la verifica di coerenza, da parte delle Province, fra le scelte contenute nelle Varianti parziali e le politiche di governo del territorio di area vasta (Ptc e progetti sovramunicipali approvati); tale controllo si sostanzia attraverso una delibera di Giunta da assumersi entro 45 giorni dalla trasmissione degli atti, pena la formazione del silenzio-assenso.

¹ La Lr 41/97, introduce 4 tipologie di modificazione del Prg.: Varianti strutturali, Varianti parziali, Varianti obbligatorie e le cosiddette Varianti-non varianti.

La Provincia di Torino, ancor prima dell'entrata in vigore della Lr 41/97 e dell'adozione del Ptc, (che hanno, indubbiamente, fornito un deciso impulso per l'attività urbanistica dell'Ente), pur in assenza delle competenze di approvazione dei Prgc, aveva maturato la convinzione che per interloquire con le Amministrazioni comunali e svolgere i propri compiti di coordinamento, fosse necessario utilizzare in modo più efficace gli strumenti operativi offerti dall'attuale legislazione nazionale e regionale, e quindi dallo strumento delle "osservazioni". Una convinzione rafforzata per via della perdurante assenza di efficacia del Ptc (che non ha, nella fase transitoria dell'iter di approvazione, neppure la "protezione" dell'istituto della salvaguardia, previsto, invece, dalla Lr 56/77 e smi per il Ptr e per i Prg) e la conseguente impossibilità legale di sancire l'incompatibilità con lo stesso.

La particolarità per cui le osservazioni intervengono in una fase intermedia dell'iter di formazione degli strumenti urbanistici, consentendo ai Comuni le eventuali correzioni senza che ciò si traduca in un appesantimento dei tempi procedurali, ha agevolato l'avvio di un dialogo, l'assunzione di un ruolo di ente interlocutore da parte della Provincia, ancor prima che la già citata Lr 41/97 ne delineasse formalmente i compiti e ben oltre gli stessi ambiti di competenza che la norma fissa.

Certamente l'esame sistematico, in questi ultimi anni, dei Prg e delle loro Varianti, parziali o strutturali, ha comportato per l'Ente un onere non indifferente (si ricordi che tale procedura, quella delle osservazioni, costituisce una opportunità offerta alla Provincia e non un obbligo istituzionale). Si tratta di un lavoro proficuo che ha accreditato la Provincia come interlocutore fisso (e spesso privilegiato) delle Amministrazioni locali ed ha al contempo consentito ai Comuni di ricevere indicazioni utili per un corretto inserimento dei progetti urbanistici avviati. Il fatto stesso che, con riferimento alle Varianti parziali, la Provincia non possa far pervenire le osservazioni nei termini temporali stabiliti dalla legge, estremamente ridotti (15 giorni), e ciò nonostante i Comuni, salvo casi sporadici, decidano volontariamente di rispondere ai rilievi formulati, rafforza la convinzione che si sia stabilito un canale costante di comunicazione tra i due livelli di governo che travalica ormai i ristretti ambiti di competenza istituzionale.

Complessivamente nel periodo 1996-2004, la Provincia di Torino ha interloquuto con i Comuni istruendo 1254 varianti (fra parziali e strutturali) e assumendo 1191 deliberazioni di Giunta e di Consiglio.

| Varianti strutturali | | | | | Varianti parziali | | | | |
|----------------------|-------------------|---------------|---------------------|--------------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------------|--------------------------------------|
| Anno | Pratiche istruite | Compatibilità | Osservazioni/Pareri | Incidenza % Osservazioni/Istruite | Anno | Pratiche istruite | Compatibilità | Osservazioni/Pareri | Incidenza % Osservazioni/Istruite |
| 2004 | 22 | 3 | 0 | 0,0 | 2004 | 46 | 30 | 11 | 23,91 |
| 2003 | 87 | 18 | 5 | 5,7 | 2003 | 141 | 137 | 94 | 66,67 |
| 2002 | 22 | 0 | 9 | 40,9 | 2002 | 145 | 113 | 92 | 63,45 |
| 2001 | 43 | 0 | 33 | 76,7 | 2001 | 132 | 123 | 62 | 46,97 |
| 2000 | 30 | 1 | 32 | 73,3 | 2000 | 129 | 116 | 11 | 8,527 |
| 1999 | 51 | 0 | 46 | 90,2 | 1999 | 148 | 129 | 60 | 40,54 |
| 1998 | 37 | 0 | 30 | 81,1 | 1998 | 123 | 118 | 37 | 30,08 |
| 1997 | 40 | 0 | 35 | 62,5 | 1997 | 21 | 20 | 5 | 23,81 |
| 1996 | 37 | 0 | 31 | 83,8 | | | | | |

Istruttorie effettuate dalla Provincia di Torino, suddivise per nuovi Prg e varianti strutturali (a partire dal 1996) e varianti parziali (a partire dal 1997) e indicazione delle eventuali osservazioni presentate.

I contenuti delle varianti

Da una prima ricognizione sui contenuti delle varianti parziali pervenute è possibile individuare categorie ricorrenti di interventi:

- modificazioni quantitative e qualitative delle aree a servizi pubblici;
- modificazioni quantitative e qualitative delle aree relative alle attività economiche produttive, direzionali, turistico-ricettive, commerciali;
- modifiche alla viabilità e servizi annessi;
- modifiche alle norme di attuazione dei Prg;
- varie (non classificabili nelle precedenti categorie).

Si evidenzia una prevalenza di interventi sulle Norme di attuazione (categoria vasta che comprende una grande varietà di modificazioni); è significativa la diffusione di Varianti che interessano le attività economiche, comportanti modificazioni cartografiche alla perimetrazione delle aree.

Risulta invece meno rilevante il ricorso a varianti parziali per l'inserimento di aree residenziali perdurando il

vincolo di legge pressoché insormontabile di “esaurimento” della capacità insediativa del Prg come requisito essenziale per procedere ad incrementi abitativi; tuttavia sono stati riscontrati casi di rilocalizzazione di aree residenziali pur in presenza di capacità insediativa invariata.

Tutte le informazioni reperite sono on-line sul portale della Provincia di Torino; i dati, riferiti sia alla situazione amministrativa delle diverse pratiche (estremi di adozione comunale, iter istruttorio provinciale, etc) che al suo contenuto e alla valutazione espressa dalla Provincia (parere di conformità con il Ptc e eventuali osservazioni), sono consultabili e scaricabili per Comune e per singolo strumento urbanistico.

Testo a cura di Andrea Ballocca, Paolo Foietta, Agata Fortunato, Antonino Militello, Gianni Savino

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Provincia di Torino / Assessorato: Pianificazione Territoriale, Difesa del Suolo e Protezione Civile
Ripartizione: Area Territorio, Trasporti e Protezione Civile

IL CASO

Il Piano territoriale di coordinamento: Osservatori delle trasformazioni territoriali della Provincia di Torino

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree urbanizzate / Intero territorio provinciale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei

RIFERIMENTI

http://www.provincia.torino.it/territorio/strat_strumenti/prog_strategici/consumo_provincia
http://www.provincia.torino.it/territorio/sezioni/urbanistica/varianti/piani_reg