IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione

CARLO ALBERTO BARBIERI[1]

Premessa

La riforma Delrio (la Legge 56/2014) istituisce la Città metropolitana[2] quale nuovo Ente di governo del territorio[3], rappresentativo dei Comuni ed intermedio rispetto alla Regione, in tal modo definisce un rinnovato modello delle autonomie fondato su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dei cittadini e, per ciò, elettivi di primo grado: le Regioni (perché dotate del potere legislativo) ed i Comuni (perché base fondamentale del principio di sussidiarietà) quali perno della democrazia, della cittadinanza, della responsabilità e del fare. Fra Regione e Comuni la legge inserisce dunque un livello "intermedio della democrazia locale", di *governance,* oltre che di *government,* di area vasta, elettivo di secondo grado, con la funzione di un'efficace organizzazione dell'attività dei Comuni e delle loro Unioni, insistenti sul territorio metropolitano (nel caso della Città metropolitana di Torino, coincidente con quello assai vasto della ex Provincia).L'ente elettivo di secondo grado dovrebbe così rappresentare l'occasione per un'inclusività di comuni, comunità e territori in grado di riconoscerne qualità, ruoli e problemi nella diversità (con un profilo "secondo" rispetto a quello "terzo" che la Provincia aveva proprio per effetto dell'elezione diretta ed a suffragio universale)[4].

E' un modello che sembra poter aprire un' auspicabile nuova stagione di governo del territorio, con una *governance* (più che con un *government*) che potrebbe garantirne il funzionamento e l'efficacia; un modello che sembrerebbe anche essere il più indicato a recepire e "territorializzare" le opportunità e le risorse che derivano dalla nuova programmazione europea dei fondi comunitari 2014-2020.

Va tuttavia attentamente considerato che la Città metropolitana di Torino è un territorio vastissimo (6.800 kmq e ben 315 Comuni) e con molti Comuni di dimensioni demografiche ridotte: su 315, ben 253 Comuni hanno meno di 5.000 abitanti, con relativo obbligo di legge a formare Unioni per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in forma associata (di essi 115 avevano al 2012 meno di 1.000 abitanti e di questi 52 ne avevano meno di 500); inoltre, quella di Torino è l'unica, tra le 10 Città Metropolitane introdotte dalla L. 56/2014, ad essere composta al 55% da Comuni montani (175 su 315). Un'unicità italiana che è

confrontabile solo con i casi di Ginevra e Monaco, e riferiti all'ambito territoriale dell'arco alpino esteso fino all'alta Baviera.

La Legge 56/2014, opportunamente, non ha definito la disciplina di tutto ciò che prevede[5], lasciando allo Statuto il compito (e il potere) di costituire un'importante "fonte normativa", implementando i vuoti lasciati dal testo della L. 56/2014 nel modo più adattivo alle rilevanti specificità e pluralità-diversità delle Città metropolitane italiane.

Il 14 aprile 2015, dopo una adeguata fase di consultazione, la Conferenza dei 315 Sindaci ha approvato lo Statuto della Città Metropolitana di Torino.

La redazione dello Statuto è stata l'importante atto che Torino ha utilizzato per provare a correggere (almeno in parte) lo squilibrio soprarichiamato tra comuni e territori così differenti rispetto alla conurbazione (e l'area) metropolitana vera e propria di Torino, a partire dall'indispensabile definizione e normazione statutaria proprio delle *Zone Omogenee* (previste invece facoltativamente dalla L. 56/2014).

Nel caso di Torino, con le *Zone Omogenee*, si è infatti ritenuto di poter garantire forme di rappresentanza[6] di comuni e territori relativamente omogenei e diversi rispetto ad altri della Città metropolitana, finalizzate ad arricchire il lavoro del Consiglio metropolitano, eletto in secondo grado. Territori in cui le Comunità si identifichino e si sentano allo stesso tempo parte costituente la Città metropolitana e che possano così meglio concorrere all'attività del nuovoEnte ed in particolare allo sviluppo della fondamentale funzione della pianificazione metropolitana, provando a praticare un modello di "pianificazione convergente", dalle Zone omogenee verso il Governo della Città metropolitana e la sua obbligatoria pianificazione sia strategica che territoriale.

E' possibile considerare e far agire territori anche molto diversi fra loro (quali ad esempio quelli della Valle di Susa, del Pinerolese, del Canadese, del Chierese rispetto alla conurbazione torinese) come una componente positiva, attiva ed integrata della Città Metropolitana di Torino; come in un mosaico formato da tante tessere di territori, ambienti, paesaggi, sistemi insediativi e città, ognuna delle quali ha un suo carattere e ruolo e articola ed arricchisce un insieme plurale ma appartenente ad una unica istituzione rappresentativa (anche della diversità e di ruoli plurali dei territori e delle loro comunità) quale può e deve essere la Città metropolitana. Sotto questo profilo, non solo quella di Torino è da considerare una "Città di città" [7] ma anche un "territorio di territori" ed un "paesaggio di paesaggi".

La necessità di una nuova pianificazione.

Del modello di riorganizzazione istituzionale sopra richiamato è molto importante saperne riconoscere le potenzialità e soprattutto attuarne, in particolare, la prospettiva di miglioramento ed "accorciamento di filiera" del governo e *governance* del territorio; una prospettiva al cui interno si possono (e si devono) sviluppare e praticare sia una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica, sia una definizione di nuove politiche dello sviluppo locale, sia una maggiore efficienza amministrativa e semplicità (per i cittadini, per le attività economiche ed i servizi e pertanto anche una maggior competitività), concorrendo così ad azioni necessarie per far ripartire

nel nostro Paese proprio dalle Città metropolitane (e fra queste certamente quella di Torino) indispensabili processi di crescita sostenibile.

Per la Città metropolitana di Torino vi è una sfida da cogliere, a partire dalle tre tipologie di pianificazioneche la legge Delrio ha assegnato alle città metropolitane: la pianificazione territoriale di coordinamento (competenza ereditata dalla Provincia); la nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la pianificazione strategica del territorio metropolitano.

La sfida riguarda la necessità, di rinnovare il "modello di pianificazione" del territorio nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure[8]. Un'azione che consenta, nel transitorio, contemporaneamente di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già disponibili per l'intero neo territorio metropolitano (per il quale è in vigore, dal 2011, il valido secondo PTC della ex Provincia di Torino) ma, dall'altro, preveda un mirato nuovo Piano redatto dalla Città metropolitana e che ne caratterizzi la diversità con la Provincia, che potrebbe assumere il profilo di un *Piano strutturale metropolitano*; un piano cioè che indica e configura l'assetto fondamentale del territorio per il medio lungo periodo e costituisca il telaio spaziale della pianificazione strategica triennale, ma che non conforma le proprietà, i diritti edificatori e le destinazioni d'uso (una funzione strettamente urbanistica, quest'ultima, che può invece opportunamente restare in capo ai Comuni facenti parte della Città metropolitana).

Poiché la Legge 56/2014 impone alle Regioni "di adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore", la Regione Piemonte deve (ma per ora non lo sta facendo) trasformare tale "obbligo" nell'opportunità di rilegiferare[9] per il Piemonte e di dotare così, almeno la Città metropolitana di Torino, di innovativi strumenti di pianificazione per il governo del territorio in grado di raccogliere le sfide che presentano un'urgenza forte, amplificata dalla crisi.

In altri termini, è necessario e possibile concepire il ruolo della pianificazione come un'"opportunità" ed un motore del successo della stessa importante riforma costituita dalla Città metropolitana e dalle Unioni comunali, evitando che la pianificazione possa, fin da subito, costituirne invece un ostacolo o essere addirittura considerata una "minaccia".

Vanno dunque insieme colte sia l'importanza e la pertinenza, per la riuscita del nuovo modello di *governance* istituzionale, della funzione fondamentale della pianificazione del territorio (se saprà configurarsi come "offerta" innovativa rispetto a finalità, metodi e poco efficaci procedure strumenti tradizionali); sia come lo stesso nuovo modello di *governance,* a sua volta, possa esprimere una "domanda" nuova di pianificazione efficace e coerente con esso.

E' un tema che richiede però una nuova valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando anche i rapporti tra la Regione Piemonte e la Città metropolitana, le sue Unioni di Comuni, gli altri Comuni ed i rispettivi piani e compiti di governo del territorio. Si tratta cioè di sostenere e praticare l'opzione di un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare *filiera di piani*, più accorciata e più caratterizzata da una maggiore efficacia per il territorio, il suo sviluppo e la sua sostenibilità.

Dunque alla Città metropolitana e alle sue Unioni spetterebbe la pianificazione strutturale,

configurativa del territorio e quella strategica di *vision* ed indirizzo per le politiche e le progettualità; ai Comuni, in coerenza ed interazione con tali pianificazioni, spetterebbero i piani operativi e gli strumenti regolativi conformativi della proprietà degli immobili.

E' però indispensabile sia una rapida rielaborazione teorico-tecnica del modello[10] costituito proprio dal rapporto *Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico*; sia la volontà di innovare anche la stessa pianificazione e programmazione regionale, interpretando il senso della riforma Delrio, interagendo soprattutto con l'occasione data dalla obbligatoria nuova pianificazione metropolitana strategica e territoriale e opportunamente modificando al più presto la legislazione regionale[11].

Si dovrà però individuare un nuovo modello di pianificazione chepreveda, con un giusto gradualismo e la "pazienza" del tempo necessario alla sua maturazione e formazione condivisa, un mirato nuovo Piano redatto dalla Città metropolitana come un unico *Piano strutturale generale metropolitano*[12](assorbendo in se anche valore ed effetti di Piano territoriale di coordinamento quale funzione ereditata dalla Provincia), lasciando invece ai Comuni competenza e ruolo nella redazione e gestione di *Piani operativi* e di *Regolamenti urbanistici*, coerenti con il Pia no Metropolitano[13].

Nel complesso si svilupperebbe così un processo di pianificazione del territorio differenziato ed integrato, in una filiera più accorciata ed efficace, basato su rapporti di cooperazione-condivisione e su strumenti quali protocolli, accordi di pianificazione e di programma, perequazione territoriale e urbanistica intercomunale introdotte nella Legge urbanistica regionale con la Lr 3 del 2013), programmi e progetti complessi, convenzioni.

E' però indispensabile sia una rapida riflessione critica e rielaborazione teorico-tecnica del modello (che sembra ancora il migliore ma, di fatto, è stato finora mal praticato e sostanzialmente non capito nella sua potenzialità innovativa) costituito proprio dal *Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico*[14].

In sintesi, aggiornare e sviluppare quel modello nel caso del Piemonte e della Città metropolitana di Torino sembra un' opzione che può essere opportuna:

– per accorciare la filiera della pianificazione e migliorare l'efficacia della pianificazione del territorio locale (delle Unioni e dei Comuni);

– per interpretare e praticare correttamente la funzione della pianificazione urbanistica e territoriale delle Unioni di comuni e della Città metropolitana;

– per una più efficace transcalarità della pianificazione di un territorio, superando inoltre il localismo e il perimetro comunale del PRG, praticando la pianificazione unionale-intercomunale (sviluppando anche una copianificazione più efficace e sostanziale);

– per costituire, con l'approccio strutturale, un condiviso e stabile riferimento per la pianificazione operativa, la progettazione urbanistica degli interventi e per la regolamentazione degli interventi;

– soprattutto, per poter basare il rapporto fra pianificazione e progettazione urbanistica degli interventi sul principio più flessibile e dinamico di "implementazione per *coerenza-compatibilità* con la pianificazione strutturale" e non su quello rigido e statico di "attuazione

per *conformità* a tutto il PRG", riducendo così la necessità del continuo ricorso alle varianti del PRGC, snellendo ed accelerando le risposte urbanistiche alle necessità insediative ed all'attrazione di investimento.

La sfida è allora anche quella di saper introdurre nella legislazione piemontese relativa alla pianificazione territoriale ed urbanistica, elementi utili a far assumere ai Piani da innovare (si pone il tema del superamento del tradizionale PRGC di "azzonamento" e rigida regolazione degli usi e degli interventi essenzialmente "edificatori") modalità e comportamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di "cure" per la città e il territorio che non possono più essere quelle *hard* basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali ed una volta per tutte) della fine degli anni 90 e dei primi anni 2000, di prima e seconda generazione[15]. Bensì devono e possono essere progetti più *soft*, *resilient*, *low cost* ed aperti ad una temporaneità di riusi, senza però perdere il senso olistico della rigenerazione e del riciclo e degli obbiettivi strategici da raggiungere.

Il ruolo della pianificazione strategica.

Nel 2012 il Sindaco Fassino ha rilanciato il processo di elaborazione di un nuovo piano strategico per Torino. E' la terza esperienza per una Città che ha già promosso e realizzato nel 2000 e nel 2006, rispettivamente durante le amministrazioni Castellani e Chiamparino, due piani strategici, considerati *best practices* in Italia e in Europa.

Il III Piano Strategico "Torino Metropoli 2025" è stato sviluppato dall'Associazione Torino strategica ed ha coinvolto 38 Comuni dell'area metropolitana e conurbata torinese.

La Legge 56/2014 ha però, nel frattempo, dato forma al progetto di costituzione delle Città metropolitane in Italia, concludendo la lunga attesa e i falliti tentativi *bottom-up*.

In altri termini, dalla *governance* si è passati direttamente al *government*, determinando condizioni per una reale politica metropolitana.

Il III Piano strategico, pur non costituendo quella obbligatoria pianificazione strategica triennale assegnata all'Istituzione Città metropolitana dalla riforma Delrio, rappresenta però un importante contributo di *vision*, idee, metodi, progetti e politiche a disposizione della Città Metropolitana di Torino, costituendo un importante *focus* comunque necessario per l'esistenza e specificità di un'area realmente metropolitana (all'interno della grande Città-regione metropolitana di Torino) e per la quale promuovere una "cooperazione rafforzata" di Torino con alcune Zone omogenee confinanti.

La strategia territoriale metropolitana del III Piano può così diventare uno strumento di *policy* condiviso e già elaborato insieme tra i 38 Comuni, ascoltando e coinvolgendo anche gli altri *stakeholders,* per definire un'agenda urbana e territoriale selettiva di progetti, vocazioni territoriali, visioni di sviluppo e investimenti prioritari (privati e pubblici e realmente promuovibili nel medio periodo); una strategia che dovrà integrarsi con la pianificazione strategica e quella territoriale generale della Città Metropolitana e dei suoi 315 comuni.

La pianificazione strategica, ha natura politico-programmatica (soprattutto in stretta relazione con le opportunità offerte dalla programmazione comunitaria 2014-20), di indirizzo dello sviluppo sociale, economico e territoriale metropolitano, dove il rapporto tra visione del futuro e del presente, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli, è un processo ed un sistema di relazioni e valutazioni dinamiche[16].

La credibilità del nuovo Ente Città metropolitana di Torino si gioca, da subito, sulla capacità di esprimere, linee di indirizzo strategico e contenuti strutturali (il cosa) non solo il più rapidamente utilizzabili ma, soprattutto, quale esito di un metodo (il come) inclusivo e partecipato, convergente e rintracciabile in un' efficace e operabile duplice sintesi: il Piano strategico metropolitano ed un Piano territoriale (strutturale) metropolitano.

Assume per ciò particolare pertinenza e priorità (nell'avvio della sua attività istituzionale e di *governance*) l'approccio ed il profilo strategico della pianificazione; il Piano strategico metropolitanoappare così una espressione fondamentale e tipica con cui caratterizzare una sorta di *start up*, per le politiche, le azioni ed i progetti integrati urbani e territoriali selezionati per il loro sostegno ad una visione ed ad obbiettivi condivisi.

Il Piano strategico metropolitano definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, (nel breve termine per la dimensione triennale assegnata dalla Legge Delrio che peraltro non appare convincente), per il territorio della Città metropolitana ed individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione.

Anche il Piano strategico metropolitano (così come è stato prima auspicato per il Piano territoriale), avvalendosi della articolazione della Città metropolitana di Torino in 11 Zone omogenee ai sensi di quanto previsto dallo Statuto, potrà essere un documento di sintesi che si avvalga di indirizzi ed opzioni strategiche elaborate interattivamente con le *Zone omogenee*, sperimentando un percorso inclusivo e partecipato, una cooperazione di territori ed una "pianificazione convergente" agevolati proprio da quella natura elettiva di secondo grado,che dovrebbe poter praticare un profilo intermedio e rappresentativo di territori e comunità.

1 Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento Interateneo Scienze Progetto e Politiche per il Territorio-DIST, Politecnico e Università di Torino; Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta.

2 Ad ~~i~~nizio ottobre 2014 si è conclusa la fase elettorale e tutte le Città metropolitane italiane si sono dotate del completo organismo politico previsto dalla Legge 56/2014 (il Sindaco metropolitano, non sottoposto a votazione, il Consiglio votato in secondo grado, la Conferenza dei Sindaci, anch'essa non sottoposta a votazione). In questi primi mesi del 2015 sono stati poi scritti ed approvati gli indispensabili Statuti (per far assumere piena operatività alle nuove Istituzioni).

3 Un nuovo "Ente territoriale a finalità assegnate dalla legge".

4 Ma, accanto a questo profilo di Ente locale , la riforma Delrio, allo stesso tempo, attribuisce di fatto alla Città Metropolitana anche un profilo di Ente di tipo "sovranazionale", in rapporto ai temi dello sviluppo e delle relazione con altre realtà metropolitane internazionali, essendo così motore dello sviluppo del Paese con il proprio territorio e comunità e non soltanto per esse occupandosene e assistendone il territorio (in questo, in particolare, la CM è soggetto nuovo e del tutto diverso dalla Provincia).

5 Su tale aspetto è da considerare valida la critica, anche forte, che la legge ha ricevuto da più parti per i vuoti normativi che ha lasciato e le incertezze che probabilmente continuerà a determinare.

6 Un Consiglio dei Sindaci per ognuna delle 11 Zone omogenee, preventivamente discusse con i Comuni ed individuate dallo Statuto, come articolazione della Conferenza metropolitana, quale riconosciuto soggetto propositivo e partecipativo e della Città metropolitana di Torino. Vedi lo Statuto e le Zone omogenee sul sito della Città Metropolitana di Torino: "Torino Metropoli" http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/.

7 Più volte, durante la fase elettorale degli organi e di scrittura dello Statuto, tale espressione è stata utilizzata dal Sindaco metropolitano Fassino quale *slogan*, carattere e prospettiva da perseguire.

8 Va sottolineato che lo Statuto di Torino avrebbe anche potuto essere più incisivo in questa direzione.

9 Il Consiglio regionale del Piemonte il 25 marzo 2013 ha legiferato una consistente modifica (~~la~~ Lr 3/2013) della vigente Legge regionale urbanistica di prima generazione (Lur 56/1977). Una parte del dibattito e riflessione critica che ha accompagnato la progettazione e poi l'entrata in vigore ed attuazione di tale legge, ha invece indicato come una sfida che il Piemonte non ha saputo cogliere nella sua portata, quella rappresentata da un'organica riforma della pianificazione della città e del territorio e soprattutto dell'innovazione sostantiva dei suoi Piani e strumenti operativi, per un consapevole ed efficace passaggio dall'urbanisticaal governo del territorio. E' dunque questo il perimetro legislativo entro il quale vanno considerati i contenuti e le prospettive che si sono aperte con la Lr 3/2013 se

non viene superato operando con una legge di nuova generazione in sostituzione della Lur 56/1977 (di prima generazione e scritta d Astengo) e non modificandola ulteriormente e parzialmente.

10 Che sembra essere ancora il migliore, ma che non è stato ancora introdotto in modo operabile nella legge urbanistica del Piemonte e dunque non è stato finora sperimentato (non comprendendone e sviluppandone la potenzialità innovativa).

11 Dunque un' innovativa azione legislativa della Regione opportunamente stimolata ed orienta proprio dalla Città metropolitana quale nuovo attore protagonista.

12 Un Piano che così interpreterebbe correttamente proprio quella "*pianificazione territoriale generale*" assegnata dalla Legge Delrio. Infatti tale dizione nella legge sembrerebbe evocare un' inopportuna (e impraticabile) pianificazione urbanistica regolativa metropolitano-intercomunale, conformativa della proprietà (una competenza che invece non può che essere lasciata ai Comuni metropolitani). Nel periodo transitorio il PTCP2 vigente dovrebbe poter avere valore ed effetti di *Piano territoriale generale metropolitano*.

13 Si avrebbe dunque un'articolazione caratterizzata da una *governance* efficace e sostenibile della pianificazione, evitando il rischio di sicure resistenze ad una troppo radicale perdita di *sovranità urbanistica* dei Comuni, a favore di un' Istituzione appena costituita che faticherà a non essere percepita come sovraordinata o, peggio, portatrice di una egemonia della Città capoluogo.

14 Vi è la necessità di superare la confusione di Regioni e Comuni che, pur adottando la separazione tra Piano strutturale e Piano operativo hanno mantenuto gli aspetti regolativi del vecchio PRG. In generale in alcune leggi di altre Regioni, è stata privilegiata una visione più regolamentativo-vincolistica che proattiva dei nuovi Piani e bisogna capire se si tratta davvero di nuova pianificazione con nuovi strumenti o solo di una babele nominalistica e di stili, ed agire di conseguenza con un necessario percorso di profonda e sostantiva innovazione in una prospettiva e *direzione di marcia* che oggi sembrano di possibile effettivo cambiamento. E' però necessario, più in generale, essere ben consapevoli del limite rappresentato da 15 anni di nuove leggi regionali in assenza di una riforma nazionale dei principi del governo del territorio.

15 Trasformazioni caratterizzate da ampi margini di sfruttamento di rendite e surplus derivanti da un mercato urbano pre-crisi, erroneamente ritenuto in continua espansione.

16 E’ da valutare il profilo più cogente ed obbligatorio, assegnato a questo tipo di pianificazione dalla Legge Delrio ed allo stesso tempo il doversi riferire ad un tempo “breve” (un triennio), che ne può configurare una natura alquanto diversa, delineandosi piuttosto un carattere di *Agenda strategico-programmatica* (dove rendere interrelate e finalizzate le politiche e le progettualità metropolitane), rispetto ad un modello di Piano strategico di più lungo periodo, riferibile alle migliori esperienze di alcune città europee (per l’Italia probabilmente il solo riferimento possibile è quello dei tre Piani strategici di Torino, del 2000, del 2006 ed il recente III Piano strategico di aprile 2015).