

Una partenza in salita. I primi cinque anni della Città metropolitana di Torino

Gianfranco Fiora* e Carolina Giaimo**

* INU Piemonte e Valle d'Aosta; Assessore Urbanistica, Ambiente, Edilizia Privata e Pubblica, Città di Orbassano (To)

**INU Piemonte e Valle d'Aosta, DIST/Politecnico di Torino

Introduzione

In prossimità del termine del primo quinquennio di operatività, le aspettative aperte dall'istituzione delle Città metropolitane (con la L. 56/2014, cosiddetta riforma Delrio), inducono a sviluppare prime, selettive, riflessioni critiche sugli aspetti positivi (pochi) e su quelli negativi (molti) dei percorsi intrapresi per dare esito a quella che appare come l'unica significativa innovazione istituzionale del testo della Costituzione italiana del 1948. Il caso di Torino presenta alcuni tratti specifici che riguardano sia la sua 'anomalia' riferita al numero di Comuni che la compongono, nonché all'estensione e diversità territoriale, sia una struttura normativo-legislativa in materia urbanistica ancora sostanzialmente incentrata sul modello di pianificazione verticale definito dalla storica Lur 56/77 e smi, conformemente alla L. 1150/42.

Caratteri tipici della Città metropolitana di Torino

Oltre alle peculiarità e singolarità dovute alle caratteristiche dimensionali (oltre 6.700 kmq per 312 Comuni di cui 270 sotto i 3.000 abitanti) e morfologiche del territorio (oltre 50% montano), la posizione geografica (l'unica Cm che confina con uno Stato estero) costituisce una condizione che è anche una specificità del caso torinese. Posta al centro del bacino superiore del Po che si apre a ventaglio attorno alla città con tre zone concentriche di montagna, colline e pianura disposte in modo da formare una specie di grande anfiteatro gravitante su di essa, è caratterizzata da una posizione geografica che ha assunto un valore che nel corso della storia è oscillato a seconda che lo si consideri alla scala delle relazioni transalpine o a quella regionale piemontese. In relazione a questo duplice valore della sua posizione la città presenta, nel suo lungo tempo, due 'vocazioni' funzionali. Una, relativamente debole, di nodo del traffico transalpino, che trae vantaggio dai flussi in transito senza mai realmente controllarli; una seconda, più forte, di centro, che organizza e controlla, anche politicamente e militarmente, lo spazio regionale circostante (Dematteis 1997).

Operando la scelta di fare coincidere il perimetro delle Città metropolitane con le previgenti Province, il legislatore nazionale ha agito in maniera 'semplificata', optando per la via più breve e burocratica, per poter dare immediata attuazione alla legge. Per contro, la Provincia di Torino aveva cercato di risolvere, fra le difficoltà di diverso profilo derivanti dalle peculiarità sopra richiamate, quelle di carattere organizzativo mediante l'istituzione dei Circondari, quali uffici decentrati che svolgevano molte funzioni di raccordo con la sede centrale a Torino e consentivano di non recarsi necessariamente sino al capoluogo per informazioni e adempimenti amministrativi principali (scambio di documenti o autorizzazioni) in un'epoca in cui la comunicazione telematica e digitale non era ancora diffusa nella pubblica amministrazione.

Sulla carenza di risorse

Le elezioni del 2016, a circa un anno e mezzo dalla istituzione della Città metropolitana di Torino, hanno contribuito a creare ritardi nella gestione del nuovo ente, poiché il cambio di maggioranza (da Centro sinistra a Movimento 5 Stelle) ha inciso fortemente sull'organizzazione generale. Inoltre, le politiche di riduzione delle risorse e soprattutto dei costi del personale promosse dalla Legge 56/2014, hanno determinato lo 'svuotamento' di interi uffici, in quanto gli indirizzi dettati dal legislatore nazionale erano basati su età anagrafica e anzianità contributiva dei dipendenti, senza lasciare spazio alla considerazione di ruoli e funzioni precedentemente svolte dal personale, ma soprattutto la loro possibile collocazione funzionale per il nuovo e diverso ente.

A titolo esemplificativo, considerando ampiezza del territorio da controllare ed estensione - in termini di chilometri - delle strade in gestione, si cita il caso di alcune importanti funzioni di presidio attivo territoriale quali quelle svolte dai cantonieri e dai guardiacaccia, che sono state quasi completamente abbandonate in forza dell'età anagrafica, prevalentemente avanzata, del personale in servizio in tali settori. Ma anche fra i ruoli tecnici, i più necessari ad interpretare le nuove funzioni di pianificazione e progettazione territoriale e strategica, si sono registrati casi di messa in mobilità.

Ciò per rimarcare che le difficoltà iniziali del nuovo ente sono dunque state, principalmente, dovute a problemi di carattere economico. A causa del fatto che nel 2014 la Provincia aveva sfiorato i severi limiti di capacità di spesa imposti dal Governo centrale (Patto di stabilità)¹, nel corso del 2015-2016 la Cm To si è trovata a dovere operare un ulteriore forte contenimento della spesa: una regola troppo rigida, che ha determinato la pressoché mancanza di investimenti.

L'errore del legislatore è stato di fare nascere il nuovo ente con il 'peccato originale' dovuto al mancato rispetto delle regole della ormai estinta Provincia; in pratica un nuovo ente nato con debiti da saldare dovuti alla gestione della precedente amministrazione e con meno risorse disponibili. Una situazione paradossale, che lo Stato ha più volte disatteso per ripianare debiti di società partecipate (ne costituisce esempio emblematico la vicenda della ex compagnia aerea di bandiera Alitalia e la formazione delle *black company*).

In altre parole, anziché investire sulle Città metropolitane, che in Europa sono da tempo uno dei motori di sviluppo delle economie locali e nazionali, si è preferito lasciarle in un limbo per parecchi anni. In proposito è singolare che, dopo il fallimento del referendum per la riforma costituzionale tentata dal Governo Renzi a fine 2016, il tema delle Città metropolitane continui a mantenere una posizione marginale nelle agende dei Governi nazionali che si sono susseguiti e dello stesso Parlamento, e nessuno abbia messo mano alla Legge 56/2014 per modificarne le storture, gli elementi di incostituzionalità, ridiscutere o rilanciare alcuni degli obiettivi sottesi ad essa².

Statuto, Piano strategico metropolitano e riorganizzazione

Per tracciare un primo bilancio del quinquennio trascorso, si rileva che nel primo anno di vita della Cm To, l'amministrazione ha approvato lo Statuto nel quale è stata prevista l'articolazione del territorio in 11 Zone Omogenee, una delle quali costituita unicamente dal capoluogo Torino. Il lodevole intento, in pratica un tentativo in parte accostabile a quello dei Circondari, per avvicinare al territorio il governo centrale metropolitano avvalendosi anche del profilo elettivo di secondo grado definito dalla legge per le Città metropolitane, nei fatti, non ha determinato esiti tangibili e concreti e non si hanno notizie di esperienze virtuose di *governance bottom-up* avviate su spinta propulsiva delle ZO.

Lo Statuto ha comunque previsto la possibilità, per il Piano territoriale generale metropolitano, di "essere formato ed aggiornato anche per Zone Omogenee": tuttavia nessuna delle ZO ha iniziato un processo simile, per via dei costi, della debolezza tecnica e politica, del difficile coordinamento tra Comuni appartenenti alla medesima Zona.

L'assetto istituzionale della Città metropolitana venutosi a delineare dopo le elezioni comunali e del Sindaco di Torino nel 2016 (che per legge assume anche il ruolo di Sindaco metropolitano) ha determinato l'assenza di una maggioranza certa all'interno del Consiglio metropolitano, con il rischio continuo del verificarsi di situazione di stallo.

Il quadro politico sopra delineato ha, in parte, influito sull'approvazione del primo Piano strategico metropolitano (Psm), obbligatoriamente previsto dalla L. 56/2014, avviato ancora con l'amministrazione del Sindaco Fassino nel 2015 e conclusosi con l'approvazione avvenuta il 16 maggio 2018³.

Il recente Rapporto Rota 2019 sulla Città di Torino, dal titolo emblematico *Il futuro rinviato*, in proposito al Psm rileva quanto segue:

"La visione proposta nel piano è quella di «un territorio coeso e di qualità, dove le persone desiderino vivere, crescere e lavorare, e nel quale le imprese ed i talenti, nazionali ed internazionali, possano trovare la giusta dimensione per insediarsi e svilupparsi».

Tale visione viene perseguita attraverso cinque piattaforme (a loro volta articolate in un complesso di 20 strategie e 63 azioni):

- 1. una città metropolitana capace, attraverso una nuova governance integrata;*
- 2. una città metropolitana sinergica e coesa (superamento della dualità pianura/montagna);*
- 3. una città metropolitana innovativa ed attrattiva nei confronti di imprese e talenti;*
- 4. una città metropolitana intelligente e inclusiva;*
- 5. una città metropolitana sostenibile e resiliente.*

L'Agenda operativa per il 2018, che fa parte del Psm, prevedeva che 41 di esse avrebbero dovuto trovare una prima attuazione durante tale anno (36 già in corso, di cui 19 da mantenere e 17 da potenziare o implementare; 5 da avviare, non prorogabili). A giugno 2019 è partito il monitoraggio dello stato di

attuazione di tale agenda, e solo al termine di esso dovrebbe essere predisposta l'agenda per il 2019, dunque ad anno ormai avanzato."

Una delle azioni previste dal Psm è la riorganizzazione e ristrutturazione dell'ente, che si è conclusa il 1° gennaio 2019.

La riorganizzazione si è resa necessaria al fine di rendere la tecnostruttura della Cm To coerente e allineata con le nuove funzioni previste dalla L. 56/2014 e con i contenuti del Psm.

Ciò ha determinato l'articolazione dell'ente in Dipartimenti e Settori con la conseguenza della eliminazione di un Settore dedicato alla materia dell'*Urbanistica* e caratterizzato da una propria struttura (costituita almeno da un dirigente preposto in via esclusiva e un congruo numero di funzionari, ad esempio per far fronte all'importante attività connessa alle procedure di co-pianificazione per la formazione ed approvazione della pianificazione urbanistica comunale ed intercomunale, vigente in Piemonte), poiché nella nuova organizzazione è stata inglobata in un Settore più ampio, denominato *Territorio e Trasporti*. Il fatto appare di una certa criticità nella misura in cui va considerata la specificità della - parzialmente riformata con Lr 1/2007 e Lr 3/2013 - legge urbanistica regionale del Piemonte che prevede l'approvazione dei Piani regolatori dei Comuni attraverso apposite Conferenze di co-pianificazione e valutazione alle quali partecipano, con pari dignità, i delegati unici di Regione, Comune, Cm ed ora, ad avvenuta approvazione del Piano paesaggistico regionale (ottobre 2017), anche della Soprintendenza.

Il venire meno di un settore specificatamente dedicato a tale scopo, può essere letto come ulteriore elemento di debolezza e marginalizzazione di ruolo nel sistema della pianificazione trascale, poiché tutte le scelte di carattere strategico e strutturale che riguardano il territorio, alcune delle quali in grado di incentivare il PIL 'asfittico' metropolitano, si attuano tramite le Conferenze, come, ad esempio, la revisione generale del Prg della Città di Torino, in fase di formazione.

In proposito, il citato Rapporto Rota 2019 evidenzia che *"Il Prg si è quindi configurato come uno strumento in continuo divenire ed è ora oggetto di un processo di ridefinizione, di fatto una ristrutturazione profonda degli indirizzi e dei contenuti del PRG; non a caso, i media ne parlano come del «nuovo» Piano regolatore di Torino.*

Questa operazione di «manutenzione straordinaria», che ha formalmente avuto inizio nel maggio 2017, è il quarto e più significativo tentativo di aggiornamento del Piano. Nel tempo, si è infatti più volte manifestata la necessità di reindirizzare lo sviluppo insediativo, e di conseguenza socioeconomico, previsto per Torino dal Piano, alla luce dei fenomeni e dei processi in atto a livello locale e globale."

Il processo di redazione del 'nuovo Prg' dovrà necessariamente seguire il percorso co-pianificatorio previsto dalla Legge urbanistica regionale, determinando, vista la sua importanza, un forte impegno per le strutture regionali e della Città metropolitana: queste ultime, però, fortemente ridimensionate (o dis-organizzate?).

La pianificazione territoriale

Al termine di un quinquennio senza una lucida guida politica della Cm, la Regione ha riconquistato (attraverso l'azione tecnica) un ruolo egemone nel settore specifico della pianificazione urbanistica dei Comuni. Nel passato la Provincia aveva potuto - e saputo - svolgere un'azione più incisiva, soprattutto nel primo periodo di applicazione del secondo Piano territoriale di coordinamento (Ptc2) tutt'ora utilizzato dalla Cm, fortemente innovativo all'epoca di entrata in vigore (agosto 2011). Se in passato, per enfatizzare tale ruolo, le valutazioni sul rispetto dei contenuti del Ptc2 erano di competenza di un organo collegiale (la Giunta provinciale), ora sono rese con semplici decreti monocratici del Vicesindaco Metropolitano (su delega del Sindaco). In quest'ottica, un altro punto sul quale occorrerà porre necessaria attenzione, tutto da costruire con le nuove Giunta e Consiglio della Regione Piemonte, sarà il rapporto con il potenziale percorso sull'autonomia differenziata, che ha già trovato una definizione nella limitrofa Regione Lombardia.

Per un territorio accessibile: la linea AC/AV

Va infine considerato il nodo infrastrutturale, costituito principalmente dal TAV Torino-Lione e le fondamentali connessioni col territorio europeo, argomento divisivo a livello locale, che pare avere avuto una accelerazione e definizione a livello europeo, anche grazie ai recenti appalti avviati dalla società TELT. Si tratta di un'odissea ben nota: le prime ipotesi progettuali risalgono a circa 30 anni fa.

L'errore di fondo compiuto in questi anni, sia da parte della politica, sia da parte del cosiddetto movimento NO TAV, è stato di considerare la Torino-Lione quale collegamento tra due città e non come è nei fatti, un 'missing link or missing ring' in un progetto europeo finalizzato a migliorare i collegamenti su ferro, in un'ottica di progressiva sostituzione del trasporto su gomma, con la finalità di ridurre le emissioni in atmosfera.



Fonte: Quaderno n. 11 Osservatorio asse ferroviario Torino – Lione

Molto tempo è stato perso con dibattiti, interrogazioni parlamentari, rapporti costi benefici alimentati da posizioni ideologiche più che da strategie trasportistiche e territoriali a medio e lungo termine. Nel dicembre 2018 la Conferenza metropolitana ha approvato (con 169 voti favorevoli, 1 contrario, 9 astenuti, 14 non partecipanti al voto tra cui la Sindaca di Torino, Chiara Appendino) una mozione dei gruppi di centrodestra "Lista civica per il territorio" e di centrosinistra "Città di città", dal titolo "La Città metropolitana di Torino vuole il TAV".

A livello tecnico, considerato che nel corso del 2018/2019 l'Osservatorio per l'asse ferroviario Torino Lione ha continuato ad operare producendo in tutto quindici *Quaderni*, gli ultimi dei quali inviati (e mai letti) all'allora Ministro dei Trasporti (del primo Governo Conte) Toninelli, i dati certi sui quali esperire delle valutazioni sono un interscambio di 44 milioni di tonnellate (merce/anno) tra l'Italia e la Francia. Volendo incentivare, come fa il resto dell'Europa, il trasporto su ferro occorre realizzare una nuova galleria al posto di quella antieconomica per il passaggio delle merci - a causa della sezione inadeguata - costruita dal Regno d'Italia nel 1871.

Quanto sopra senza dimenticare l'utilizzo di treni passeggeri, che sulle tratte di media percorrenza sono competitivi e meno inquinanti del trasporto aereo. La tratta Milano-Parigi effettuata col treno, attualmente richiede circa 6h 50': ad avvenuta realizzazione del tunnel di base si ridurrebbe a 4h 30'.

In alternativa, si propone di privilegiare il trasporto su gomma (pubblico e privato), considerandolo - in una visione limitata - 'meno costoso' e che, nonostante determini un maggiore impatto sull'ambiente, genera, per contro, lautissimi guadagni per le Società concessionarie autostradali e per lo Stato con le accise sui carburanti, come peraltro evidenziato dalla discussa analisi costi/benefici redatta dalla Commissione Ponti per conto del Ministro Toninelli.

In questo quadro sarebbe opportuno un forte ruolo propositivo nel settore della pianificazione territoriale e strategica della Città metropolitana, quantomeno analogo a quello a suo tempo portato avanti dalla Provincia con il Ptc2 per quanto attiene le aree oggetto del progetto della linea Torino-Lione, con la pianificazione condivisa sull'area di Corso Marche, che si sviluppa su più Comuni, oltre che per la Valle di Susa.

In considerazione del tracciato attuale, le aree sulle quali concentrare una pianificazione di area vasta da parte della Cm To dovrebbero essere soprattutto in prossimità della piattaforma logistica di Orbassano (circa 1.800.000 mq), attualmente sottoutilizzata per la sua configurazione di infrastruttura terminale (oggi uno immenso scalo ferroviario 'di testa' ma che con la To-Ly, diventerebbe una piattaforma strategica di tipo 'passante'); ciò per evitare che il mancato collegamento con tale piattaforma contribuisca ulteriormente a marginalizzare il ruolo di Torino nell'intercambio delle merci sia in senso ovest-est (corridoio Ten-Mediterraneo) sia nord-sud (Corridoio Ten-Genova-Reno).

Conclusioni

Vi è un concetto spesso evocato in questi anni, ma con scarso seguito operativo, come quello di «fare sistema» che diventa oggi un'esigenza imprescindibile, *“se Torino vuole rimanere una città in grado di portare avanti piani e progetti per essere competitiva sul piano nazionale e internazionale, scongiurando la temuta prospettiva di diventare progressivamente un «satellite» del sistema milanese. A questo scopo, sarebbe inoltre utile dare finalmente attuazione concreta a diverse «alleanze» territoriali (da un lato quella con la propria area metropolitana, dall'altro quella con Liguria e limitrofe regioni francesi) per le quali alcuni anni fa vi erano forti e diffuse attese”* (Rapporto Rota 2019: 227-228).

In riferimento ai compiti dell'urbanistica, poiché la L. 56/2014 impone alle Regioni di adeguare la propria legislazione alle disposizioni di legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, la Regione Piemonte deve trasformare tale 'dovere' nell'opportunità di dotare la Città metropolitana di Torino (ma non solo) di strumenti di governo del territorio in grado di raccogliere le sfide che presentano un'urgenza forte, amplificata dalla crisi: una sfida economica ed una sfida territoriale e di pianificazione che, naturalmente, sono fortemente intrecciate. E' pur vero che la città di Torino è stata tra le prime di Italia a dotarsi di un piano strategico - attualmente alla terza edizione - ma oggi serve un piano strategico riferito ad un territorio ben più vasto (i 312 Comuni) e decisamente più rappresentato, dai siti più 'lontani' a quelli più 'vicini' al capoluogo, in grado di coglierne le diverse specificità, potenzialità e limiti (Giaino 2014). Un piano finalizzato a riconoscere quelle 'progettualità metropolitane' prioritarie su cui fare confluire la nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027.

E' ormai ineludibile un rinnovamento dei dispositivi normativi del governo del territorio piemontese *“che consenta, nel breve periodo, di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già in vigore per l'intero territorio metropolitano (il Ptc2 della Provincia) ma, dall'altro, preveda un nuovo piano metropolitano che, come è ormai opinione condivisa, assuma il profilo di un Piano strutturale metropolitano, che indica l'assetto fondamentale del territorio ma non conforma i diritti edificatori; funzione, quest'ultima, da lasciare ai Comuni metropolitani”* (Barbieri 2015).

Bibliografia

- A.a. Vv. (2019), *Il futuro rinviato*, Ventesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino, Centro Einaudi, Torino.
- Barbieri C.A. (2014), “Città metropolitana: una sfida ad innovare la pianificazione del territorio da interpretare”, *Urbanistica Informazioni*, no. 256, p. 104-105.
- Barbieri C.A. (2017), “La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione”, in G. De Luca e F.D. Moccia (a cura di), *“Pianificare le Città metropolitane in Italia, interpretazioni, approcci, prospettive”*, INU Edizioni, Roma, p. 76-85.
- Barbieri C.A., Fiora G (2018), *“Marginalità crescente”*, XI giornata studio INU “Interruzioni, intersezioni, condivisioni, sovrapposizioni. Nuove prospettive per il territorio”, Napoli - Urbanistica Informazioni n. 278 s.i., (pp 141-143)
- Barbieri C.A. (2015), “Dall'istituzione all'azione della Città metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione”, *Il Piemonte delle Autonomie*, no.2, p.8-15.
- Dematteis G. (1997), “Il sito: componenti naturali e potenzialità”, in C.A. Barbieri, G. Dematteis, C. Giaino, “Torino: dall'eredità del passato ad una strategia per il presente ed il futuro”, *L'Universo*, p. 440-441.
- Giaino C. (2014), “Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?”, *Urbanistica Informazioni*, no. 257, p. 936-940.
- Saccomani S., Barbieri C.A., Fiora G., Giaino C., Rolando A., La Riccia L. (2017), “La Città Metropolitana di Torino” *Urbanistica Dossier*, no. 12, p. 63-78.

-
- ¹ Lo sfioramento del Patto era stato voluto dall'ultima Giunta provinciale, in particolare, per potere garantire il funzionamento delle scuole (oltre 150 plessi scolastici in proprietà) e la manutenzione dei circa 3000 km di strade.
- ² In verità va citato quanto contenuto nel resoconto stenografico della seduta n. 208 dello scorso 15 luglio 2019 della Camera dei Deputati, al punto "Discussione delle mozioni De Maria ed altri n. 1-00199 e Muroli ed altri n. 1-00223 concernenti iniziative in materia di politiche urbane e riqualificazione delle periferie". Nel suo intervento Davide Gariglio afferma "Noi con la nostra mozione vogliamo impegnare il Governo ad adottare iniziative per rafforzare gli strumenti governativi e parlamentari per promuovere e gestire una nuova stagione delle politiche urbane, anche istituendo un dipartimento ad hoc di coordinamento; ad adottare iniziative per una riforma delle competenze territoriali delle grandi aree metropolitane puntando alle istituzioni di città metropolitane elette dai cittadini con particolare riferimento alle città metropolitane con popolazione superiore ai 500 mila abitanti. Noi vogliamo rilanciare le politiche avviate nel 2015 con un programma decennale con certezza di risorse". La mozione è stata parzialmente approvata dal Governo in data 17 luglio 2019, circa tre settimane prima della crisi politica di agosto che ha portato alla costituzione di un nuovo Governo nazionale a guida M5S-PD attualmente in carica.
- ³ A fini comparativi va considerato che la vicina Città metropolitana di Milano aveva approvato il proprio Piano strategico nel 2016.