

Torino 2 marzo 2015

**Osservazioni alla
BOZZA PRELIMINARE DI STATUTO
DELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO
adottata dal Consiglio metropolitano il 21.01.15**

Giunta: INU

Carlo Alberto Barbieri - Presidente 1

Carolina Giaimo - Vicepresidente

Luca Giuggioli - Segretario

Gualberto Ferina - Tesoriere

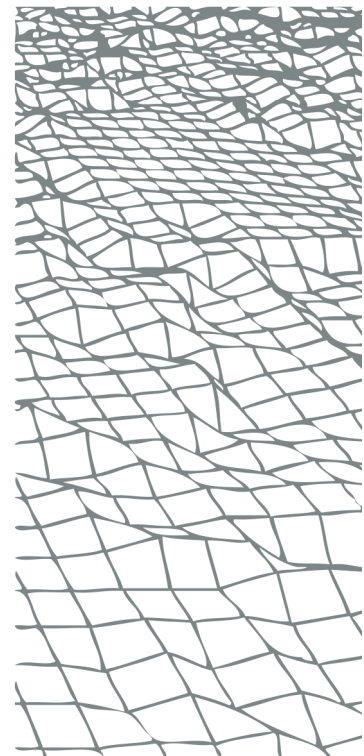
Mauro Giudice - Membro (Giunta INU nazionale)

Antonio Fassone - Membro

0. Premessa

La riforma Delrio (L. 56/2014) istituisce la Città metropolitana quale nuovo Ente di governo del territorio, 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 delle rispettive comunità 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 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 (caso 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. E' un modello che sembra poter aprire una nuova stagione di potenziale buon governo del territorio, con una *governance* 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 però ben considerato che la Città Metropolitana di Torino è un territorio vastissimo e costituito da molti Comuni di dimensioni demografiche ridotte: su 315 Comuni, 253 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 CM introdotte dalla L. 56/2014, ad essere composta al 55% da Comuni montani (175 su 315).



1. L'importanza delle Zone omogenee

La redazione dello Statuto si configura come l'importante occasione da utilizzare per correggere lo squilibrio soprarichiamato, a partire dall'indispensabile definizione delle *Zone Omogenee* (previste facoltativamente dalla L. 56/2014); con esse infatti dovranno poter essere garantite forme di rappresentanza (Assemblea dei Sindaci della Zona omogenea, come articolazione della Conferenza metropolitana, come soggetto propositivo e partecipativo riconosciuto e procedimentalizzato della Città metropolitana), finalizzate ad arricchire il lavoro del Consiglio metropolitano, con cui tutti i territori ed i loro Comuni si sentano parte, si identifichino e soprattutto concorrano alla pianificazione metropolitana (a partire, da subito, con quella strategica) assegnata come funzione fondamentale dalla Legge Delrio, praticando un modello di "pianificazione convergente", dalle Zone omogenee verso il governo della Città metropolitana.

E' possibile e necessario fare dei territori anche molto diversi fra loro (come ad esempio quelli della Valle di Susa, del Pinerolese, del Canavese, del Chierese, rispetto alla conurbazione torinese) una componente attiva ed integrata della Città Metropolitana di Torino, come in un mosaico composto 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.

2. Il ruolo di una nuova pianificazione

Del modello di riorganizzazione istituzionale sopra richiamato è molto importante saperne da subito riconoscere le potenzialità e soprattutto attuarne la prospettiva di miglioramento ed "accorciamento di filiera" del governo del territorio; una prospettiva al cui interno si può e deve sviluppare e praticare una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica, una definizione di nuove politiche dello sviluppo locale, 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 indispensabili processi di crescita sostenibile.

Per la Città metropolitana di Torino vi è un'ulteriore sfida da cogliere, a partire dalle tre tipologie di pianificazione che la legge Delrio assegna alla Città metropolitana: la pianificazione territoriale di coordinamento, la nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; il Piano strategico del territorio metropolitano. Essa riguarda la necessità, contestualmente alla redazione dello Statuto, di rinnovare il "modello di pianificazione" del territorio nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure. Un rinnovamento 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 il PTC2/2011 della ex Provincia) ma, dall'altro, preveda un mirato nuovo Piano redatto dalla nascente Città metropolitana che, come è ormai opinione condivisa, potrebbe assumere il profilo di un Piano strutturale

metropolitano, che indica l'assetto fondamentale del territorio ma non conforma i diritti edificatori; funzione urbanistica, quest'ultima, da lasciare ai Comuni facenti parte della Città metropolitana.

Poiché la L. 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 trasformare tale "dovere" nell'opportunità di dotare la Città metropolitana di Torino di innovativi 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.

In altri termini, è necessario e possibile concepire il ruolo della pianificazione come un'"opportunità" ed un motore del successo della stessa riforma costituita dalla città metropolitana e dalle Unioni comunali, evitando che la pianificazione possa, fin da subito, costituirne invece una "minaccia" od un ostacolo. 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, procedure e soprattutto strumenti); sia come il 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 e la Città metropolitana, le sue Unioni di Comuni, gli altri Comuni ed i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio. Si tratta cioè di sostenere e praticare l'opzione di un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare *filiere 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 di *vision* ed indirizzo strategico per le politiche e le progettività; 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 (che sembra ancora il migliore ma non è stato introdotto in modo operabile nella legge urbanistica regionale e dunque non è stato finora sperimentato non comprendendone e sviluppandone la potenzialità innovativa) costituito proprio dal *Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico*; sia la volontà di innovare anche la pianificazione-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.

3. Proposta di emendamenti a parte dello Statuto

Non tutte le considerazioni fatte possono trovare risposta e sede nello Statuto: importanti saranno non solo i Regolamenti, gli atti di indirizzo, le politiche, i progetti e le prassi che la CM esprimerà e svilupperà, ma lo sarà anche una

innovativa azione legislativa della Regione opportunamente stimolata ed orientata proprio dalla Città metropolitana quale nuovo attore.

Tuttavia alcuni emendamenti ad alcuni articoli dello Statuto, possono favorire lo sviluppo delle prospettive e potenzialità positive sopra richiamate (in ~~rosso barrate~~ le cancellazioni e in **blu bold** le aggiunte).

Art. 1 La città metropolitana di Torino

(.....)

3. In tale ambito persegue le seguenti finalità istituzionali, tenendo conto delle specificità territoriali:

- superamento della frammentazione amministrativa con la promozione di aggregazioni comunali di area vasta nell'ambito delle Zone omogenee di cui al successivo art 27

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione della tutela e della valorizzazione delle identità culturali in un quadro organico, integrato e policentrico;
- gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali, afferenti al proprio livello garantendo e promuovendo ogni forma di collaborazione e cooperazione con le città e le aree metropolitane europee.

Art. 7 Pianificazione strategica

(.....)

4. Il Piano strategico, ~~potrà essere si realizza realizzato~~ per Zone omogenee, **tenendo conto delle proposte strategiche elaborate dalle stesse, secondo un modello di pianificazione convergente dalle Zone e concorrente alla redazione del Piano da parte del Consiglio metropolitano. ed è E'** copianificato e condiviso, ~~prevede con~~ la partecipazione degli enti locali **nonchè della Regione, al fine di un coordinamento con la programmazione e pianificazione regionale.** Periodicamente, l'attività della Città metropolitana, delle Unioni e dei Comuni, è oggetto di monitoraggio e valutazione in relazione agli obiettivi nel Piano strategico.

Art. 8 Pianificazione territoriale

1. La Città metropolitana esercita le funzioni di pianificazione territoriale generale e di coordinamento. In particolare, forma e approva il Piano territoriale generale metropolitano, che ~~può essere~~ è realizzato ed aggiornato ~~anche~~ per Zone omogenee.

(...)

3. Il Piano territoriale generale metropolitano ha anche valore ed effetti di Piano territoriale di coordinamento ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. **Esso ha natura strutturale e configurativa del territorio. E' copianificato e condiviso, secondo un modello di pianificazione convergente dalle Zone e concorrente alla redazione**

del Piano da parte del Consiglio metropolitano e tiene conto delle indicazioni della pianificazione territoriale regionale.

(...)

Art. 13 Sviluppo sociale

La Città Metropolitana promuove il benessere individuale e collettivo e la sicurezza sociale attraverso lo sviluppo di politiche proprie e interistituzionali, finalizzate a garantire la conoscenza e l'esigibilità dei propri diritti, l'autonomia e la vita indipendente, il contrasto alle povertà, il superamento delle fragilità e degli svantaggi favorendo l'accesso ai servizi e l'omogeneità di prestazioni, anche sostenendo e incrementando la creazione di Osservatori, **articolati per Zone omogenee**, per monitorare e approfondire fenomeni sociali e culturali emergenti che impattano sulla qualità della vita e sulla salute della popolazione. Art. 15 La Conferenza metropolitana

Art. 24 La Conferenza metropolitana

1. La Conferenza metropolitana è l'organo collegiale composto da tutti i sindaci dei comuni compresi nella Città metropolitana, con poteri propositivi, consultivi, nonché deliberativi in relazione alla approvazione dello statuto e delle modifiche statutarie, ai sensi dell'art. 1, commi 8 e 9, della legge n. 56 del 2014.

La Conferenza si articola in assemblee dei Sindaci delle Zone omogenee di cui al successivo art. 27.

(...)

Art. 27 Zone omogenee

1. In considerazione del fatto che la Città metropolitana di Torino è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territoriale/popolazione, la Città metropolitana è costituita da **Zone** omogenee caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti.

Le **Zone** omogenee sono istituite su proposta del Consiglio metropolitano, sentiti preliminarmente i Comuni coinvolti, sentita la Conferenza metropolitana, secondo quanto previsto dalla legge.

Nella loro individuazione il Consiglio terrà conto della eventuale esplicitazione di Ambiti territoriali per la pianificazione e lo sviluppo territoriale, ove previsti dalla pianificazione regionale e metropolitana.

2. Al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei Comuni **e dei diversi territori** al governo della Città metropolitana, le Zone omogenee costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana.

Esse esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa **e convergente** del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano, **con il supporto**

tecnico-amministrativa delle Città metropolitana, secondo modalità stabilite dal Regolamento sulle **Zone** omogenee.

(....

Art. 33 Assistenza tecnico-amministrativa ai comuni e cooperazione metropolitana in materia di appalti ed acquisti, di gestione di reti e servizi informatici e realizzazione di opere pubbliche

(.....)

7. Analogo supporto tecnico-amministrativa viene fornita alle Zone omogenee e alle Unioni di Comuni per l'elaborazione dei contributi concorrenti alla pianificazione strategica e territoriale metropolitana ai sensi degli artt. 7 e 8 del presente Statuto.

INU Piemonte e Valle D'Aosta

c/o Geoengineering

Via Luigi Cibrario n. 68

10144 Torino

inu.piemontevalledaosta@gmail.com

011/4814122 – 011/484082

fax 011/4304698 – 011/4378712

<http://www.inu.it/piemonte-e-valle-daosta/>