

PTC2

ATTUAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

REPORT N. 2

31.12.2016

2. I NUMERI DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	4
4.1 L'attuazione del PTC2 attraverso l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali e le conferenze di co-pianificazione.....	17
4.1.1. Conferenze di co-pianificazione e varianti parziali	19
4.1.2. L'esperienza dei tavoli di co-pianificazione	21
4.1.3. Autorizzazioni commerciali (Art. 33 del PTC2)	27
4.2 assistenza tecnica	28
4.2.1. Gli Osservatori Mosaicatura PRG e Varianti urbanistiche.....	30
4.2.2. Osservatorio delle trasformazioni territoriali, consumo di suolo e delle aree dense, di transizione e libere	32
4.2.3. Verso un sistema informativo geografico integrato.....	32
4.3 Variante in tema di stabilimenti a rischio di incidente rilevante e Nota esplicativa n. 5	34
4.3.1. Nota esplicativa n. 5 (art. 50 del PTC2): Variante "Seveso" al PTC – chiarimenti in merito alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 105/2015 e all'abrogazione del D.Lgs. 334/99.....	36
5.1 Pianificazione territoriale di area vasta. Riferimenti normativi e statuto della Città metropolitana di Torino.....	41

1. PREMESSA

La Legge 7 aprile 2014, n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, nel definire le nuove Città metropolitane e Province, assegna alle prime la nuova funzione fondamentale di cui alla lett. b), comma 44, art. 1:

"pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano"

Sempre il comma 44 della legge "Delrio" prevede che "... alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province ..." e dunque anche la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento di cui al comma 85, lettera a), art. 1 della legge 56/14.

La Legge 56/14 prevede inoltre, al comma 144 della Legge Del Rio, che:

"144. Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla sua data in vigore"¹

Il 14 aprile 2015 la Città metropolitana di Torino ha approvato il proprio Statuto dedicando l'articolo 8 alla pianificazione territoriale generale di coordinamento.

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 formato ed aggiornato anche per zone omogenee.
2. Il Piano territoriale generale metropolitano comprende le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni (c. 44 let. b) l. 56/14).
3. Il Piano territoriale generale metropolitano assume l'**efficacia a tutti gli effetti di Piano territoriale di coordinamento** ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267.
4. In raccordo con la Regione Piemonte e degli enti competenti, la Città metropolitana persegue la migliore omogeneità e integrazione delle normative edilizie locali e promuove la formazione ed integrazione delle banche dati territoriali ed ambientali, attraverso la cartografia digitale e gli osservatori tematici.
5. Il Piano è approvato dal Consiglio metropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell'Assemblea dei sindaci delle zone omogenee e della Conferenza Metropolitana e sentite le realtà sociali.
6. I procedimenti di formazione, adozione e revisione del Piano territoriale generale metropolitano si ispirano al **principio di trasparenza e partecipazione**, anche nel rispetto di quanto definito dall'apposito regolamento.

La motivazione di tale scelta è stata dettata dalla necessità di poter dare continuità alle attività dei comuni e della nuova Città metropolitana nell'ambito della pianificazione territoriale ed urbanistica, nelle more di dell'adeguamento della Legge urbanistica regionale alla Legge "Delrio", ovvero di maggiori indicazioni di merito da parte dello Stato relativamente al nuovo strumenti di pianificazione "Piano territoriale generale" assegnato alle CM.

Ciò premesso, il **Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC2)**, approvato dalla Regione Piemonte con dCR n. 121-29759 del 21 luglio 2011.

¹ La legge 56/14 è entrata in vigore il giorno 8.4.2014, ai sensi del comma 151 dell'articolo 1 della legge medesima.

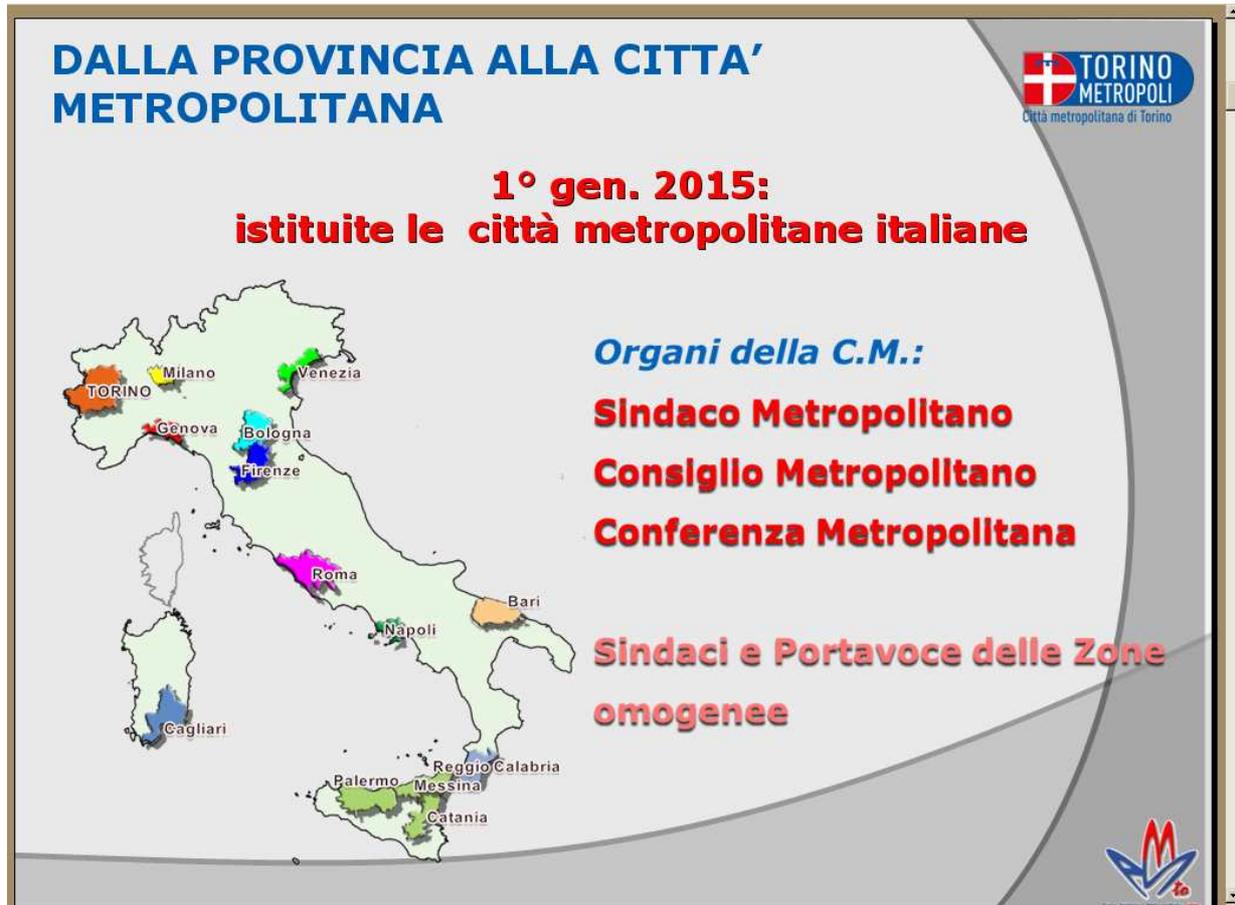


Fig. 1. Fonte: Ufficio di Piano,

2. I NUMERI DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

La Città metropolitana di Torino si identifica come una delle aree vaste più complesse, non solo a livello regionale, ma anche nazionale. La sua estensione, che coincide con quella della previgente omonima Provincia istituita nel 1859 (regio decreto n. 3702 del 23 ottobre 1859 "Rattazzi"), occupa più di un quarto dell'intera superficie del Piemonte (il 2,26% dell'Italia).

La CMTo si caratterizza, rispetto alle altre città metropolitane italiane, per la vastità del proprio territorio (**1° CM per estensione territoriale**), e per l'elevata frammentazione amministrativa (**1° CM per numero di comuni**) che si traduce in una significativa multipolarità con centri urbani medio grandi diffusi nell'intorno del Capoluogo e poli medi e medio piccoli nelle diverse vallate che si dipartono dalla pianura torinese.

Per dimensione demografica, si colloca al 4° posto dopo Roma, Milano e Napoli.

La CMTo è una delle principali porte nazionali verso l'Europa con il suo **36% di frontiera Italo-Francese** (*Savoie e Hautes-Alpes*) e con una fitta ed efficiente rete di infrastrutture stradali e ferroviarie (Traforo del Frejus, traforo del Monte Bianco, Valico di Ventimiglia, Tunnel del Moncenisio, Sempione, Colle di tenda,...). I confini guardano a Nord verso la Valle d'Aosta; a Est verso le Province di Biella, Vercelli, Alessandria e Asti; a Sud verso la Provincia di Cuneo.

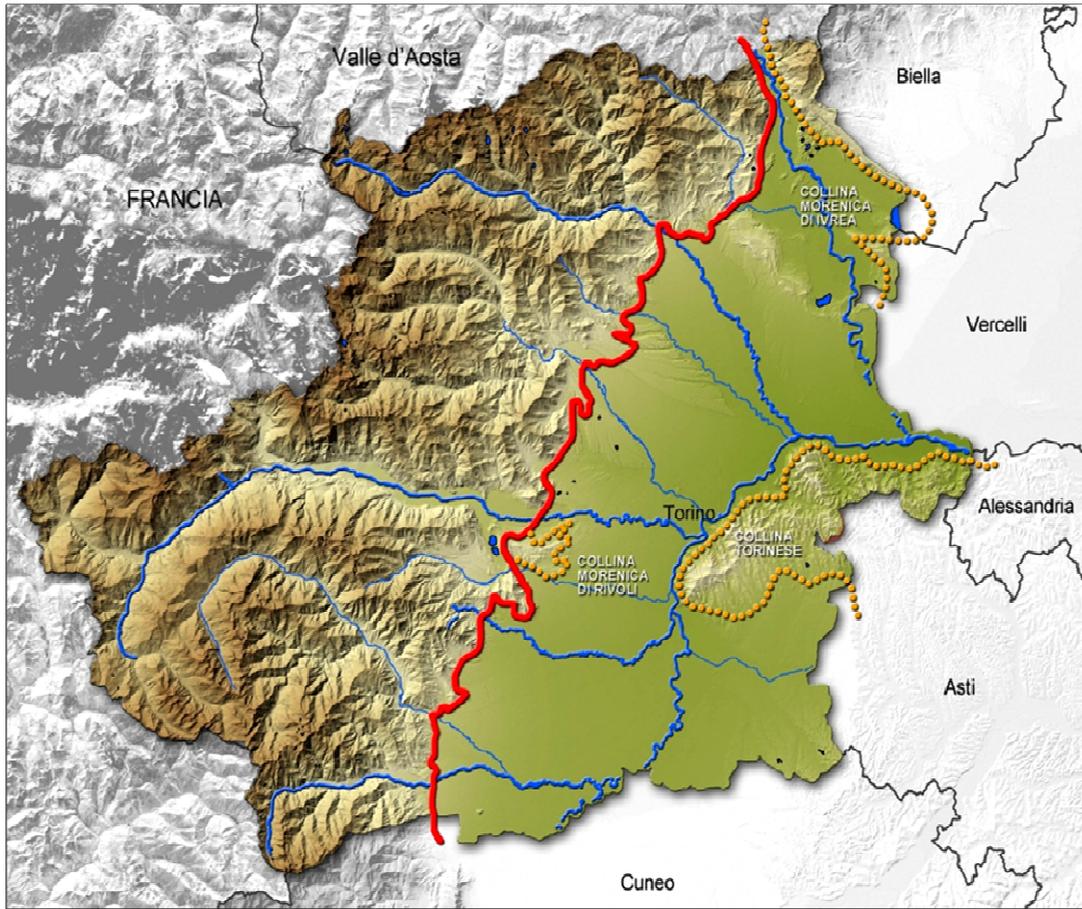


Fig. 2. Fonte: Ufficio di Piano, su dati CMT e CSI Piemonte

Seguendo il tracciato dei fiumi e dei torrenti che dalle montagne corrono verso il Po, si attraversano le aree di fondovalle fino a raggiungere la pianura, e poi ancora la conurbazione dell'area metropolitana, le aree periurbane, ed il concentrico del Capoluogo torinese.

I NUMERI DELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO

	ANNO 2011	ANNO 2016
Popolazione	2.243.382 abitanti (ISTAT 31.12.11)	2.277.857 (ISTAT)
Superficie (kmq)	6.827 (52% montagna, 21% collina, 27% pianura)	
Numero di Comuni	315	
Strade provinciali	3.178 km (anno 2009)	3.224 km (323 di I livello; 340 di II livello; 2.561 di III livello)
Strade statali e superstrade	230 km	231 km
Autostrade	362 km	370 km

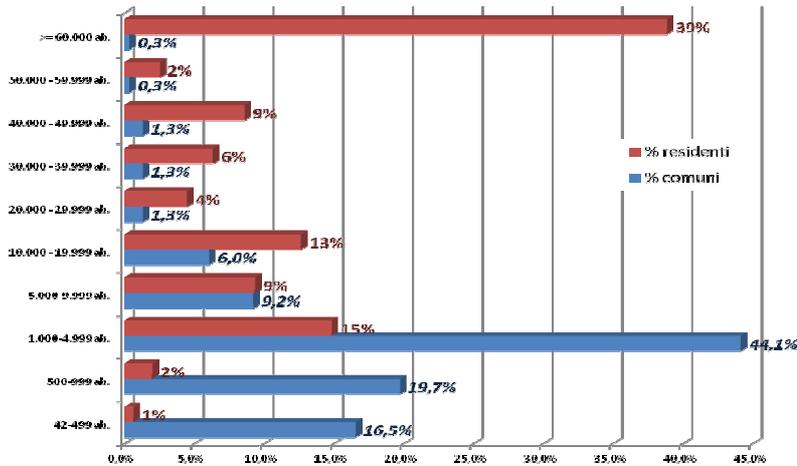
Tab. 1. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011-2016

COMUNI DELLA CMT PER FASCE DEMOGRAFICHE

Fasce demografiche	N. Comuni	Popolazione per fascia	% popolazione per fascia
>500.000 – 1.000.000	1 (Torino)	872.091	39%
>30.000 – 100.000	9	391.480	17%
>10.000 – 30.000	23	387.369	17%
>5.000 – 10.000	29	210.371	9%
>3.000 – 5.000	48	182.112	8%
<3.000	205	211.297	9%
Totale	315	2.254.720	

Tab. 2. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011

A livello di densità territoriale, la CMTo si colloca al 6° posto tra le 10 CM istituite e al 17° posto tra gli enti territoriali di area vasta (CM e Province) italiane, con 329 abitanti per kmq.



Graf. 1. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011

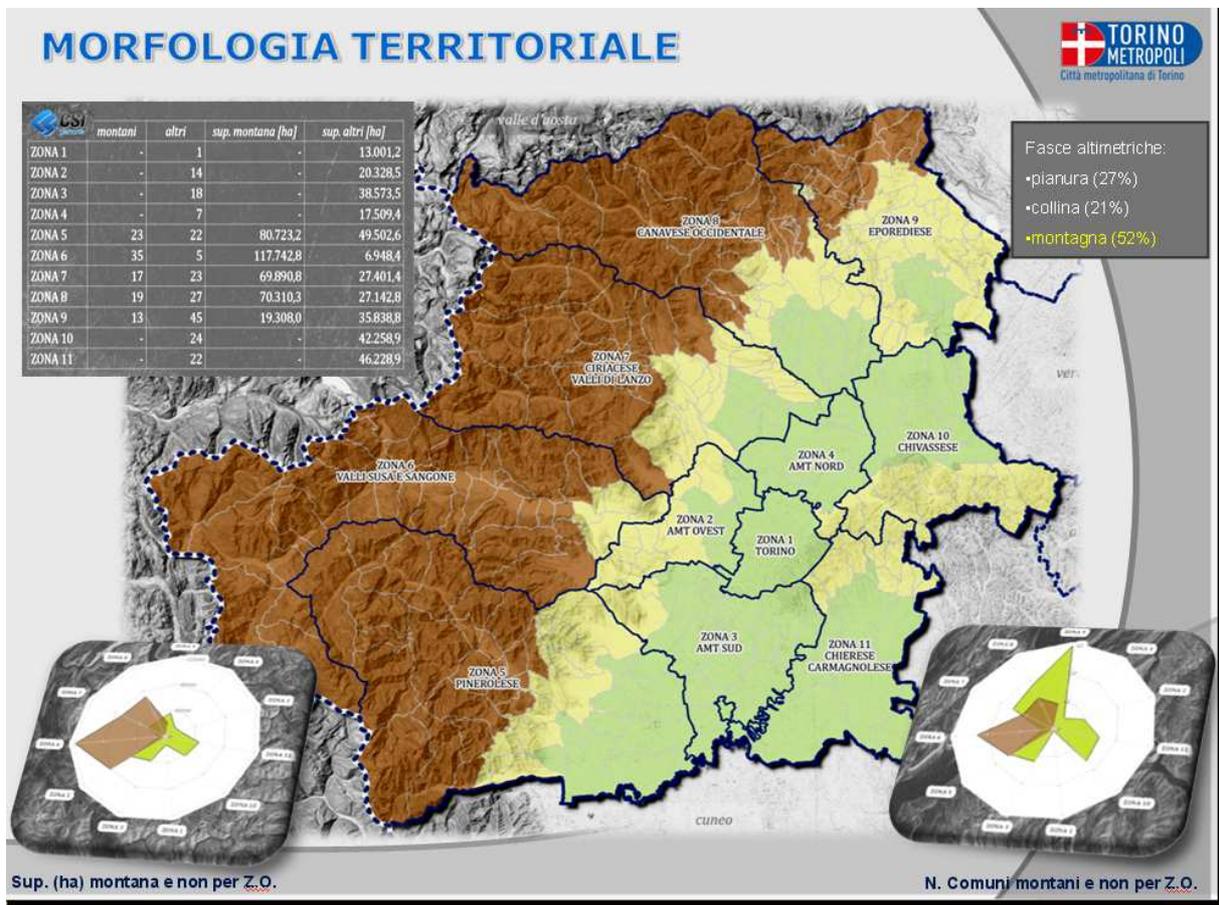
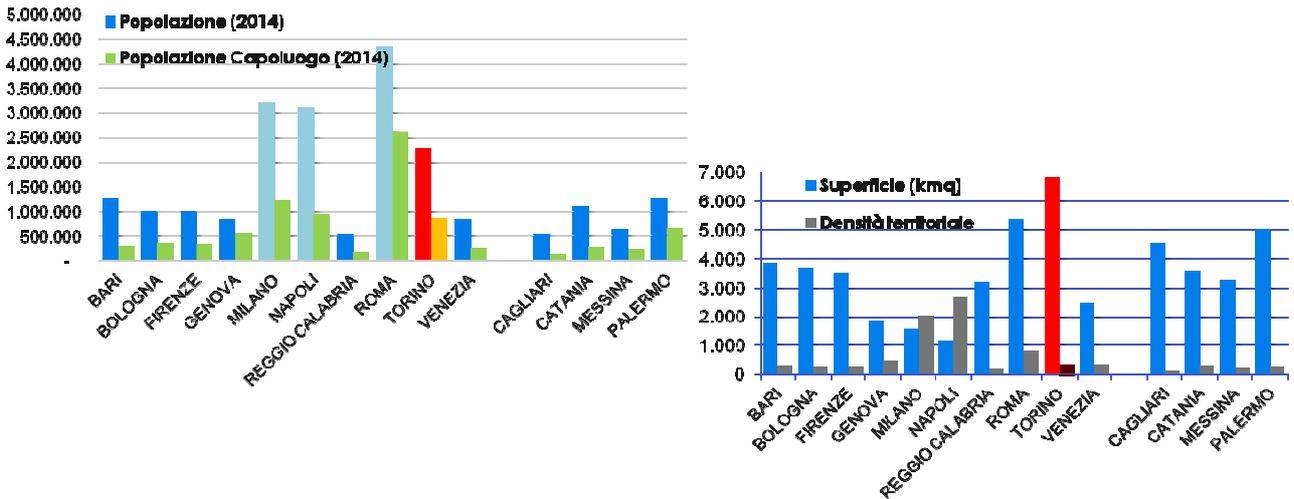


Fig. 3. Fonte: elaborazione CSI Piemonte e Ufficio di Piano

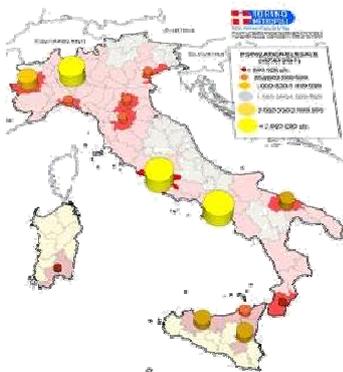
LE 10 CM INDIVIDUATE DALLA LEGGE 56/14

CM	SUP. KMQ	CM	N. COMUNI	CM	POP.	CM	DENS. AB./KMQ
4. TORINO	6.830	1. TORINO	315	1. ROMA	4.194.068	1. NAPOLI	2.631
9. ROMA	5.381	13. MILANO	134	2. MILANO	3.156.694	3. MILANO	1.999
19. BARI	3.825	15. ROMA	121	3. NAPOLI	3.080.873	5. ROMA	779
21. BOLOGNA	3.702	27. REGGIO C.	97	4. TORINO	2.302.353	8. GENOVA	480
26. FIRENZE	3.514	30. NAPOLI	92	5. BARI	1.258.706	15. VENEZIA	350
35. REGGIO C.	3.183	49. GENOVA	67	11. FIRENZE	998.098	17. TORINO	337
55. VENEZIA	2.466	56. BOLOGNA	60	12. BOLOGNA	991.924	18. BARI	329
77. GENOVA	1.838	73. VENEZIA	44	18. GENOVA	882.718	26. FIRENZE	284
83. MILANO	1.579	74. FIRENZE	44	20. VENEZIA	863.133	30. BOLOGNA	268
96. NAPOLI	1.171	76. BARI	41	31. REGGIO C.	566.977	53. REGGIO C.	178

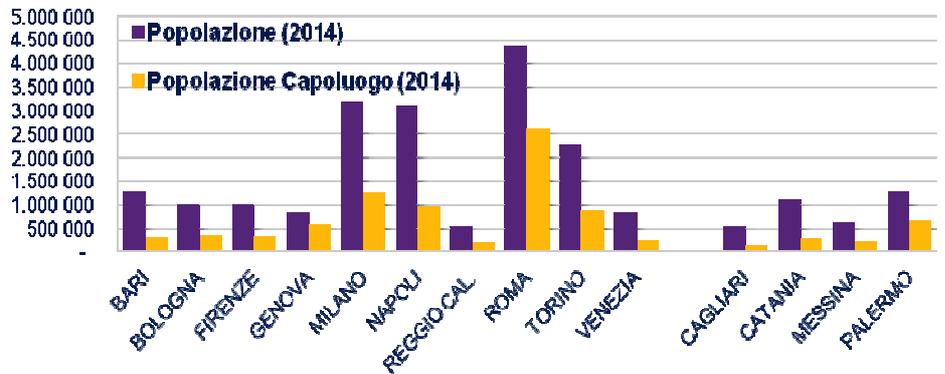
Tab. 3. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011



Graf. 2. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011



Graf. 3. Fonte: elaborazione Ufficio di Piano su dati ISTAT 2011



UNIONI DI COMUNI IN CMTO

Esiste un rapporto assodato fra la dimensione demografica e la capacità di erogare servizi. Quando le dimensioni sono minime, il rischio è che la capacità di risposta alle richieste ed esigenze dei cittadini sia estremamente limitata. A partire dal vigente quadro normativo statale e tenuto conto della riconferma della rilevanza del tema dell'associazionismo intercomunale introdotto con la Legge 7 aprile 2014 n. 56 che ha, tra l'altro, ribadito l'ambito demandato all'autonomia regionale facendo seguito alle norme originarie in materia di cui al D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012, n. 135, la Regione Piemonte ha adottato nel 2016 il sesto stralcio della *Carta delle Forme associative del Piemonte* (Deliberazione della Giunta Regionale 4 agosto 2016, n. 53-3791).

In CMTO 161 comuni sono associati in 23 Unioni (riconosciute nella Carta delle unioni associative del Piemonte), per lo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi, ma il processo di costituzione è in corso e il loro numero è destinato a crescere. Le Unioni di comuni di territori di collina o di pianura (con meno di 3.000 abitanti per le aree collinari, o di 5.000 per le aree di pianura) sono attualmente 8.

Le Unioni montane sono 15 e mirano a tutelare e promuovere lo sviluppo della montagna. Fanno parte delle Unioni montane i comuni classificati come montani (o parzialmente montani), con meno di 3.000 abitanti, ovvero i comuni non montani che facevano parte delle Comunità montane.

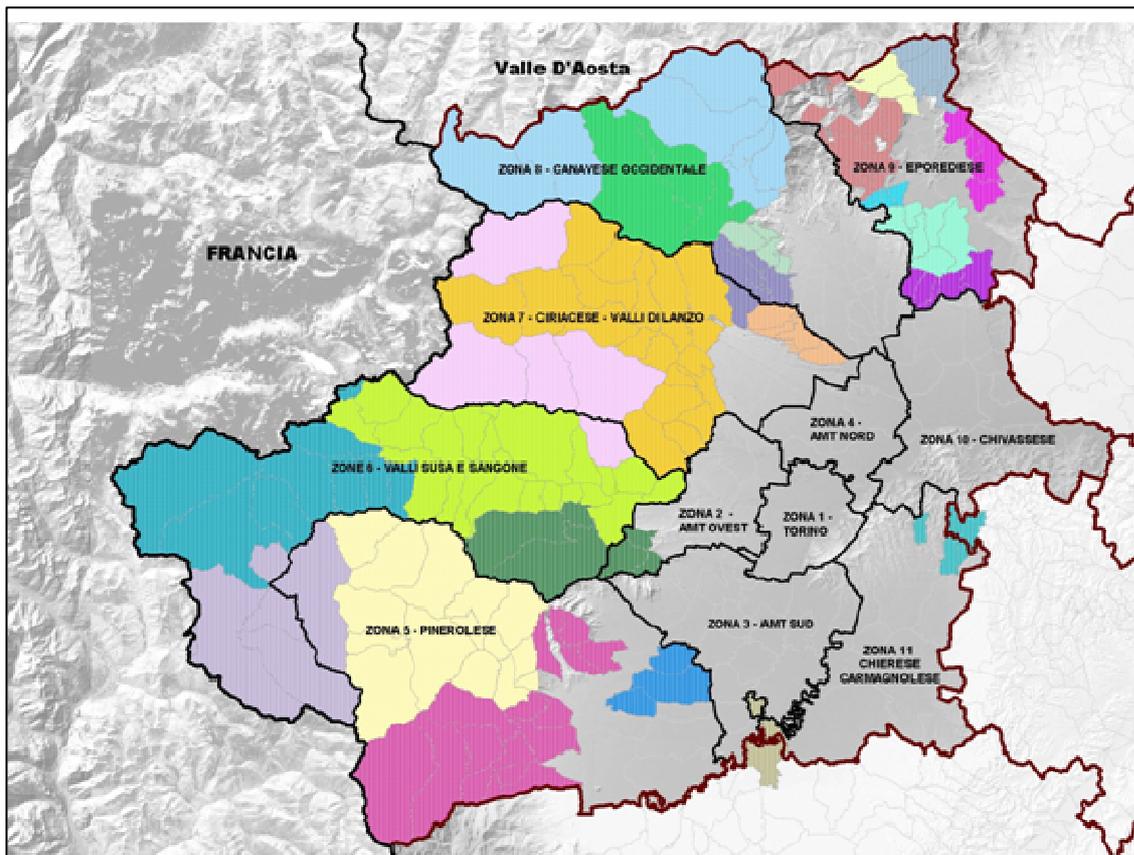


Fig. 4. Fonte: Ufficio di Piano, su dati CMTO e CSI Piemonte

ZONE OMOGENEE

La CMT0 condivide l'esigenza di riorganizzare la dimensione comunale prevedendo una serie di strumenti a partire dalla **gestione associata attraverso convenzioni**, che è la forma più "leggera" di aggregazione, passando alle **unioni di comuni**, che associano le funzioni, ma non ne toccano la struttura generale. In tal senso, la CMT0 ha fin da subito colto l'opportunità fornita dalla Legge 56/14 di articolare il territorio in 11 zone omogenee. La definizione dei confini di tali zone, risultato di un confronto con le amministrazioni locali, è stata presa nella consapevolezza dei limiti propri di una scelta a geometria non variabile. Il fatto che le zone siano innanzi tutto un'articolazione funzionale al governo di un territorio metropolitano peculiare come quello di Torino, e che i confini di ciascuna zona non siano limiti impermeabili ed invalicabili, deve essere chiaro in qualunque tipo di ragionamento che seguirà, sia esso legato ai temi della pianificazione strategica, sia della pianificazione territoriale, sia a ragionamenti su percorsi di aggregazione e semplificazione amministrativa, piuttosto che di eventuale trasferimento di funzioni.

Le zone omogenee, caratterizzate dal comprendere almeno 80.000 abitanti e dall'essere costituite da comuni contigui, ricalcano, almeno per i territori più "periferici" rispetto al Capoluogo e alla sua area metropolitana ristretta (AMT), il sistema delle "gerarchie urbane" (PTC2 – 2011 - Sistema di poli di riferimento, aree di influenza e bacini funzionali). La soluzione adottata per l'AMT è invece il risultato di una serie di ragionamenti che, a partire dai terziari già strutturati nel processo di Torino metropoli 2025, mirati al superamento della dicotomia "grande area urbana-territori montani e rurali", e al riequilibrio del peso del Capoluogo: quasi il 40% in termini di popolazione e meno del 2% di superficie, rispetto al totale della CMT0.

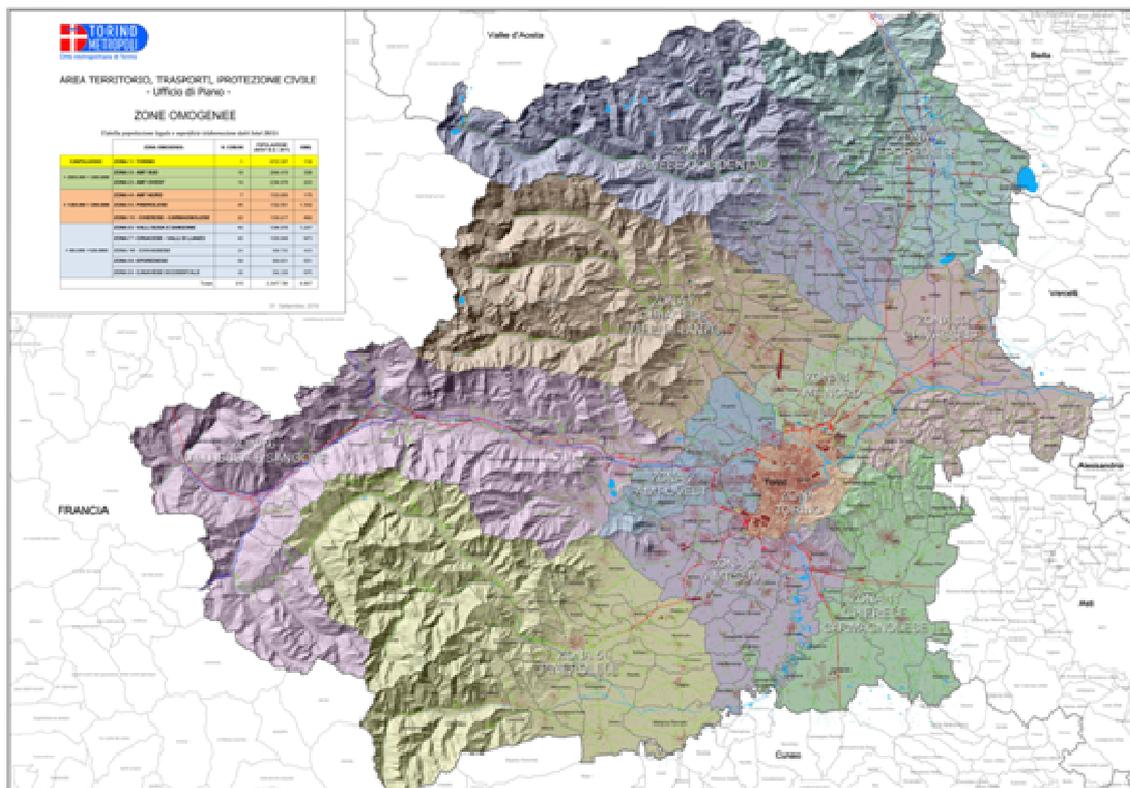


Fig. 5. Fonte: Ufficio di Piano, su dati CMT0 e CSI Piemonte

La CMTO ha quindi riconosciuto nella zone omogenee un'occasione per sviluppare ragionamenti su nuove forme di pianificazione territoriale e strategica di area vasta, capaci di superare i limiti spesso determinati dall'estrema polverizzazione amministrativa del territorio metropolitano (e prima ancora provinciale), nonché per perseguire configurazioni più favorevoli per un efficace pianificazione e sviluppo che da un lato sia in grado di riconoscere e valorizzare le diverse identità e priorità di territori, con esigenze non sempre coincidenti fra loro, e dall'altra attivi meccanismi di cooperazione in grado di generare coesione dell'area vasta nel suo complesso, così da renderla competitiva rispetto alle altre realtà metropolitane italiane ed europee.

3. OBIETTIVI GENERALI E STRUTTURA DELLE NORME DI ATTUAZIONE DEL PTC2

Come già detto nelle premesse, nonostante la Provincia sia stata sostituita dall'omonima Città metropolitana, nella more della predisposizione del nuovo *Piano territoriale generale metropolitano*, il PTC2 continua a mantenere piena efficacia nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio e si compie nella "messa a sistema delle specificità locali" e nel proporre gli strumenti per il raggiungimento del **miglior assetto possibile del territorio** e dell'ambiente naturale, perseguendo "valori e diritti" quali equità nell'accesso alle risorse, qualità della vita, sviluppo economico e sociale, salute, sicurezza, mobilità, cultura.

Il **Piano territoriale di coordinamento provinciale** è quadro di riferimento e di indirizzo per la formazione degli strumenti urbanistici e per la redazione dei piani e programmi territoriali settoriali della Provincia di Torino. I contenuti dei PTC2, in conformità al PTR e al PPR "configurano l'assetto del territorio tutelando e valorizzando l'ambiente naturale nella sua integrità, considerano la pianificazione comunale esistente e coordinano le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio". (art. 5, l.r. 56/77 come modificata dalla l.r. 3/13 e 17/13)

Sviluppo e difesa del territorio, tutela della salute, valorizzazione e tutela dell'ambiente naturale, sono gli elementi cardine sui quali si fonda il PTC2.

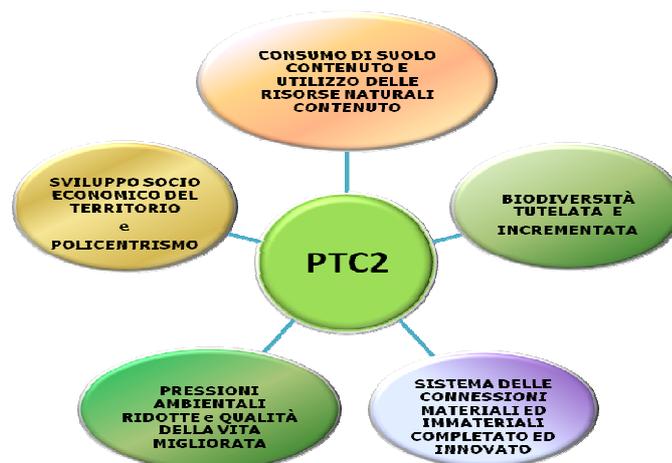


Fig. 6. Macro-obiettivi del PTC2

Il Piano individua cinque macro-sistemi base a partire dai quali sviluppa le proprie politiche, strategie e azioni concrete per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

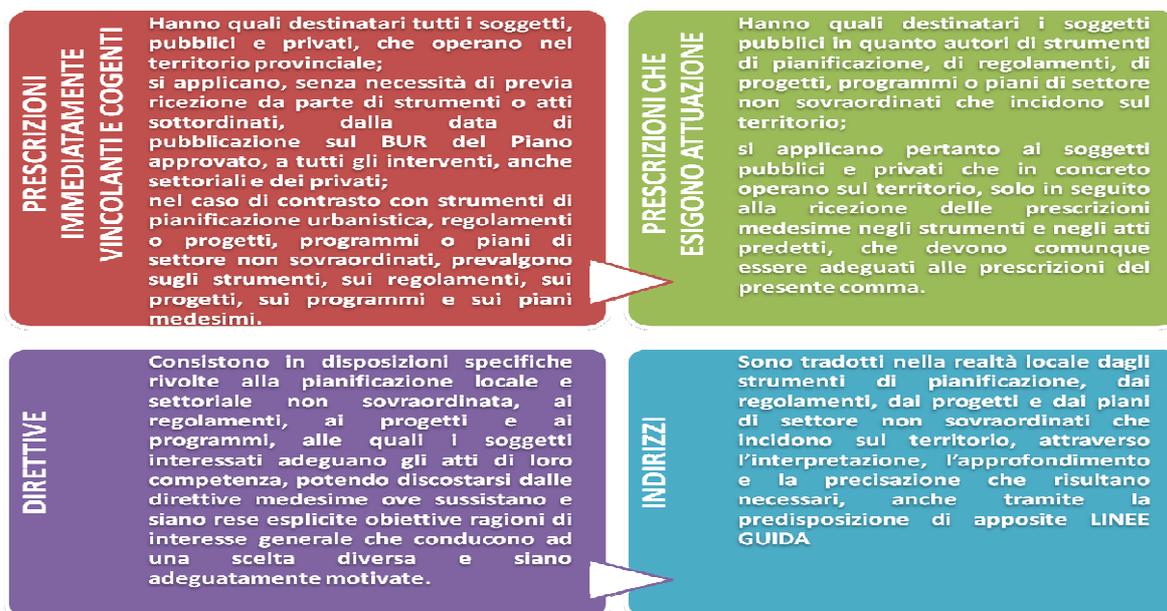
MACRO-SISTEMI	SISTEMI
Sistema insediativo	Sistema residenziale
	Sistema economico
	Funzioni specializzate
	Progetti strategici e trasformazioni territoriali
Sistema dei collegamenti materiali ed immateriali	Infrastrutture e reti della mobilità
	Infrastrutture materiali
Sistema del verde e delle aree libere	Sistema del verde
	Aree periurbane
Sistema delle pressioni ambientali, salute pubblica, difesa del suolo	Aria e atmosfera
	Risorse idriche
	Infrastrutture ed impianti

Tab. 4. Sistemi e macro-sistemi del PTC2

Obiettivo trasversale all'intero Piano è il **contenimento del consumo di suolo e dello sprawl**. Il PTC2 mira a limitare, con il supporto delle istituzioni e dell'intera comunità, gli *usi ingiustificati e irreversibili* (compresa l'impermeabilizzazione) del suolo, e quelli **in netto conflitto con gli utilizzi propri delle aree**. Particolare attenzione è posta al suolo fertile esterno alla articolazione degli insediamenti esistenti (*I e II classe di capacità d'uso*²), oltre che i suoli "residui" più interni alle conurbazioni (*periurbano*).

Il PTC2 si compone di una *Relazione illustrativa*, otto *Allegati tecnici* (Quaderni e Linee guida), undici *Tavole cartografiche*, il Rapporto ambientale e la relativa Sintesi non tecnica ai sensi del d.lgs. 152/06 smi, e la Valutazione di incidenza. Le *Norme tecniche di attuazione* sono declinate secondo quattro livelli di coerenza:

- ✓ *Prescrizioni immediatamente vincolanti e cogenti;*
- ✓ *Prescrizioni che esigono attuazione;*
- ✓ *Direttive;*
- ✓ *Indirizzi.*



² Tavola 3.1 del PTC2 (Classi di capacità d'uso – IPLA, scala 1:250.000) e http://www.regione.piemonte.it/agri/area_tecnico_scientifica/suoli/documentazione/ipla.htm (Classi di capacità d'uso dei suoli– IPLA, scala 1:50.000)

Il Piano è organizzato in **52 articoli** che vanno a normare il territorio nei suoi aspetti strutturali fondamentali: 6 articoli sono **immediatamente vincolanti e cogenti**. Su 3 di questi è stato applicato il regime di salvaguardia ai sensi dell'articolo 8, comma 2 e all'articolo 58 della l.r. 56/77 smi, a far data dal luglio 2010 (adozione del PTC2):

✓ **Articolo 8. Misure di salvaguardia e loro applicazione (commi da 1 a 5)**

✓ **Articolo 39. Corridoi riservati ad infrastrutture (commi 1 e 3)**

✓ **Articolo 40. Area speciale di corso Marche (comma 1)**

I restanti tre articoli hanno assunto piena efficacia nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio a partire dalla approvazione e pubblicazione del PTC2 sul BUR n. (11/8/11):

✓ **Articolo 26. Settore agroforestale (comma 5)**

✓ **Articolo 33. Settore del commercio (comma 2)**

✓ **Articolo 50. Difesa del suolo (comma 2)**

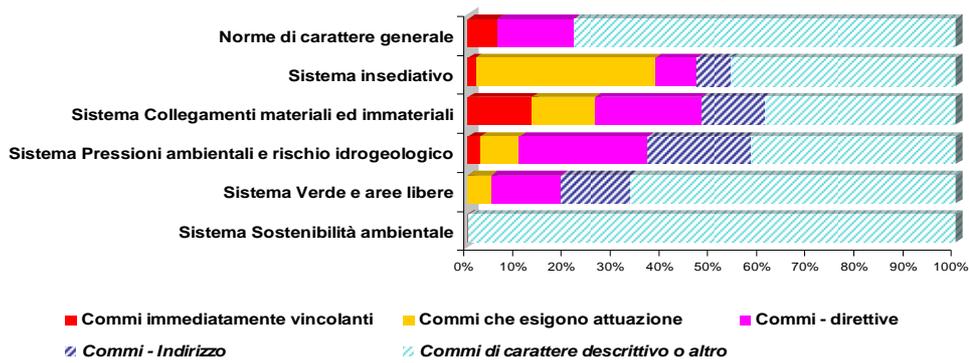
Le Norme Tecniche di Attuazione sono affiancate dalle **norme tecniche in materia di difesa del suolo (Allegato 1)** che anticipano l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 57 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112³, ovvero l'assunzione da parte del PTC2 del valore e degli effetti di Piano di tutela nel settore della difesa del suolo (Cfr. cap. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

	Articoli		Commi				
	N. articoli	N. commi	Prescrizioni Immediatamente vincolanti	Prescrizioni che esigono attuazione	Direttive	Indirizzi	Altro
Norme di carattere generale	15	74	5	0	13	0	65
Sistema insediativo	19	130	2	48	11	9	60
<i>Regole per il consumo di suolo</i>	3	22	0	13	0	1	8
<i>Sistema residenziale</i>	6	56	0	23	3	2	28
<i>Sistema produttivo</i>	10	52	2	12	8	6	24
Sistema dei collegamenti materiali ed immateriali	7	23	3	3	5	3	9
Sistema pressioni ambientali e rischio idrogeologico	7	38	1	3	10	8	16
Sistema del verde e delle aree libere	3	21	0	1	3	3	14
Sistema della sostenibilità ambientale	1	3	1	0	0	0	3
TOTALE	52	289	12	55	42	23	158

Tab. 5. Articoli e commi del PTC2 suddivisi per "Sistemi" territoriali di riferimento

Gli articoli riferiti al **sistema insediativo** rappresentano il **37% del totale** del corpo normativo del Piano (48 commi che esigono attuazione e 2 immediatamente prescrittivi), la dove gli articoli di carattere generale, trasversali a tutti i sistemi, rappresentano il 29% del totale (con 5 prescrizioni immediatamente vincolanti). Il sistema dei collegamenti e quello delle pressioni ambientali e rischio idrogeologico pesano in maniera equilibrata con 7 articoli ciascuno pari al 23% (con 3 prescrizioni immediatamente vincolanti per le infrastrutture ed 1 in tema di difesa del suolo/PAI).

³ Con l'articolo 5 della l.r. 56/77 smi (così come modificata dalla l.r. n. 3/13 e n. 17/13) è sancito che il PTCP, attraverso un'intesa tra provincia, Regione e autorità di bacino del fiume Po, può assumere il valore e gli effetti del piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI).



Graf. 4. Incidenza ("peso") delle norme del PTC2 suddiviso per "sistemi"

Il sistema del verde e quello della sostenibilità ambientale concorrono rispettivamente per il 5 e l'1% al corpo normativo del Piano (1 prescrizione che esige attuazione si riferisce al sistema del verde).

Il peso "normativo" preponderante è comunque assunto da tema de **contenimento del consumo di suolo** (Titolo II Capo I) che permea ed è richiamato nell'intero articolato del Piano.

4. L'ATTUAZIONE DEL PTC2: GLI STRUMENTI DEL PIANO E LE VARIANTI URBANISTICHE COMUNALI

Gli strumenti per l'attuazione del PTC2, comprendono:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADEGUAMENTO DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALI ED INTERCOMUNALI; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N. 3 (anno 2011) ✓ N. 31 (anno 2012) ✓ N. 7 (anno 2013) ✓ N. 2 (anno 2014) ✓ n. 32 (anno 2015) ✓ n. 36 (anno 2016)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADEGUAMENTO E APPLICAZIONE DI PIANI E PROGRAMMI DI SETTORE. <ul style="list-style-type: none"> ▪ "Variante in tema di stabilimenti a rischio di incidente rilevante" al PTC2, approvata con dCR n. 23-4501 del 12 ottobre 2010 (B.U.R. n. 43 del 28/10/2010); ▪ Piano Paesaggistico della Collina di Pinerolo, approvato con dCP n. 32691/2009 del 22 settembre 2009; 	<p>In particolare quelli definiti all'articolo 7 delle N.d.A.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ N. 3 comuni adeguati; ✓ N. 14 in corso di adeguamento
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ATTUAZIONE DI PROGETTI, ACCORDI, INTESE, CONCERTAZIONI ED ATTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA; 	<p>Dato non rilevato</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ NOTE ESPLICATIVE⁴; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N. 5 Note deliberate dalla Giunta Provinciale • ARTICOLO 50 DEL PTC2 (DIFESA DEL SUOLO) "Nota esplicativa" n. 1 (DGP n. 285 - 9684 del 10 aprile 2012 [pdf 49 KB]) • ARTICOLO 7 DEL PTC2 (INDIRIZZI PER I PIANI DI SETTORE: VARIANTE AL PTC IN MATERIA DI STABILIMENTI A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE) "Nota esplicativa" n. 2 (DGP n. 391-19606 del 17 maggio 2012 [pdf 48 KB]) • ARTICOLO 4, COMMI 3 E 4 E ARTICOLO 50 BIS DEL PTC2 (PIANO DI MONITORAGGIO E SCHEDE GUIDA COMUNALI) "Nota esplicativa" n. 3 (DGP n. 10-52441 del 15 gennaio 2013 [pdf 829 KB]) • MODIFICHE E INTEGRAZIONI ALLE NOTE ESPLICATIVE N. 2 E N. 3 AL PTC2, A SEGUITO DELL'EMANAZIONE DELLE L.R. N. 3 DEL 25 MARZO 2013 E N. 17 DEL 12 AGOSTO 2013 DI MODIFICA ALLA L.R. 56/77 "Nota esplicativa" n. 4 (DGP n. 65 - 3968/2014 del 11 febbraio 2014 [pdf 60 KB]) • ASSISTENZA TECNICA AI COMUNI IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE ED URBANISTICA. VARIANTE "SEVESO" AL PTC - CHIARIMENTI IN MERITO ALLE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.LGS. 105/2015 E ALL'ABROGAZIONE DEL D.LGS. 334/99. "Nota esplicativa" n. 5 (DCM n. 39516/2015 del 15 dicembre 2015 [pdf 494 KB])
<ul style="list-style-type: none"> ▪ LINEE GUIDA SETTORIALI; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N. 1 L.G. sulla rete ecologica in corso di approvazione <p>Inoltre, attraverso la candidatura al Progetto ARTACLIM - Programma Interreg Alcotra, la CMT0 intende elaborare specifiche Linee Guida da mettere a disposizione di Comuni e Unioni di comuni affinché possano inserire nei propri strumenti urbanistici strumenti/norme atte a contenere gli effetti locali e sovra-locali del cambiamento climatico. L'esito della candidatura è atteso per la primavera del 2017.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ OSSERVATORI TERRITORIALI E CATALOGHI DI DATI TERRITORIALI 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N. 5 Osservatori attivi ✓ N. 4 Cataloghi dati ✓ N. 2 Osservatori in costruzione

Fig. 7. Osservatori attivi, osservatori in fase di revisione, osservatori in costruzione, cataloghi dati e progetti

A seguito dell'approvazione del PTC2, la Giunta provinciale ha ravvisato l'opportunità di predisporre strumenti in grado di fornire indicazioni operative utili per una corretta ed equilibrata applicazione delle

⁴ DGP n. 897-30379 del 20/09/2011.

Norme di attuazione del Piano⁵ da parte dei soggetti che operano sul territorio (Comuni,...) e da parte delle stesse Strutture e Servizi dell’Ente che cooperano e collaborano per lo sviluppo e la tutela del territorio provinciale.

Alla base della decisione di predisporre **Note esplicative** su temi specifici e **Linee guida settoriali** vi è l’ascolto, la raccolta e l’analisi delle istanze, dei dubbi, delle richieste di approfondimento, e delle proposte, che giornalmente giungono da parte dei Comuni e dei professionisti con i quali gli uffici provinciali hanno un costante e collaborativo rapporto, che si concretizza nelle attività di assistenza



tecnica alla pianificazione e progettazione urbanistica, sia attraverso tavoli di supporto attivati *ad hoc* su tematiche complesse (es. attività Seveso), sia nell’ambito delle conferenze di co-pianificazione e di servizi (es. definizione delle aree dense e di transizione).

Fig. 8. Linee guida già predisposte ed adottate come allegati del PTC2, linee guida in previsione, linee guida in corso di definizione (es. Rete ecologica provinciale)

Alle Note tecniche e Linee guida si affiancano gli **Osservatori territoriali**, i **Cataloghi di dati** (beni culturali ed ambientali, progetti di trasformazione territoriale complessi,...) ed il **distributore dati cartografici, geografici e territoriali** (CTP, ortofotocarte, cartografia storica,...)



⁵ DGP n. 897-30379 del 20/09/2011

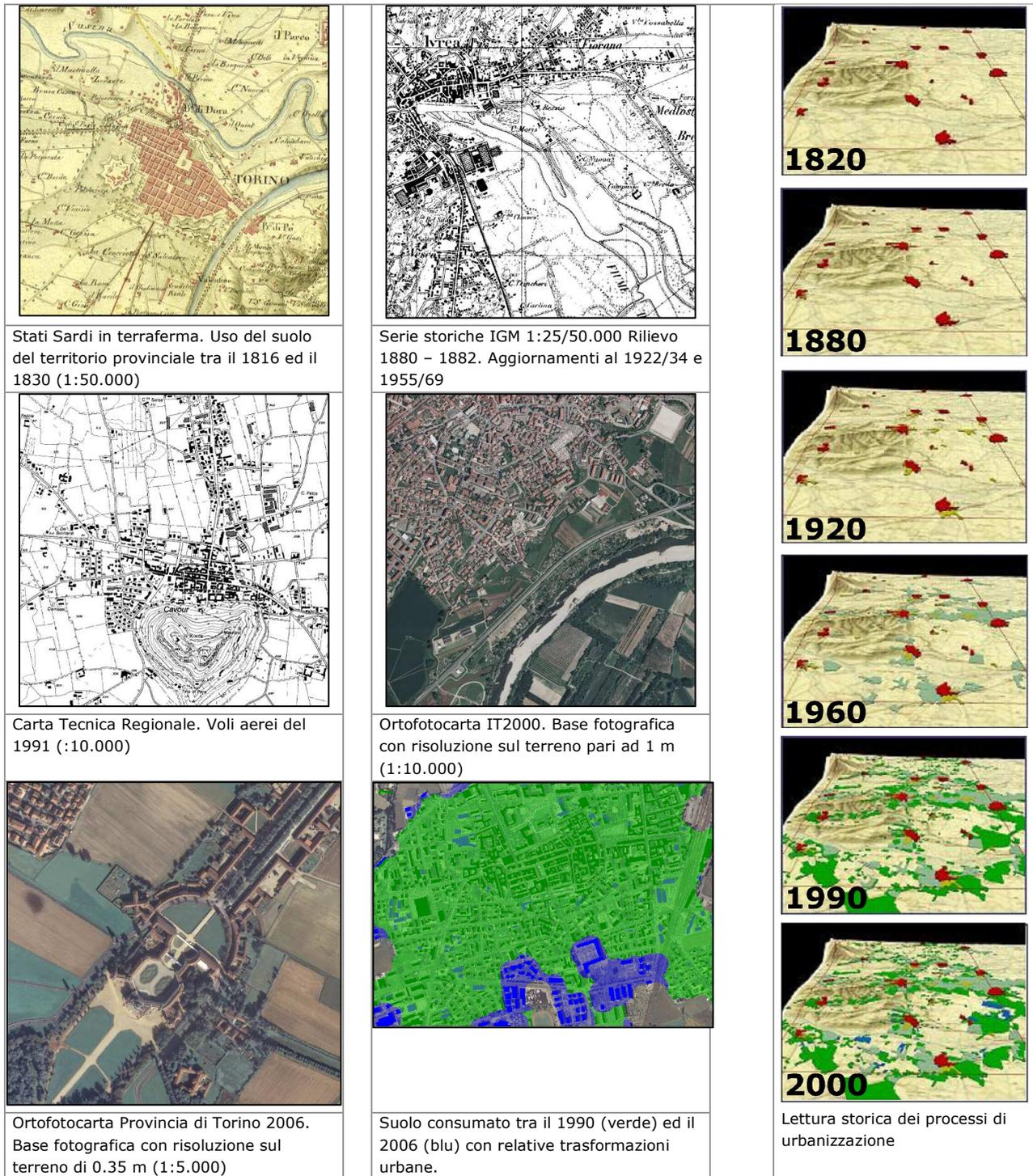
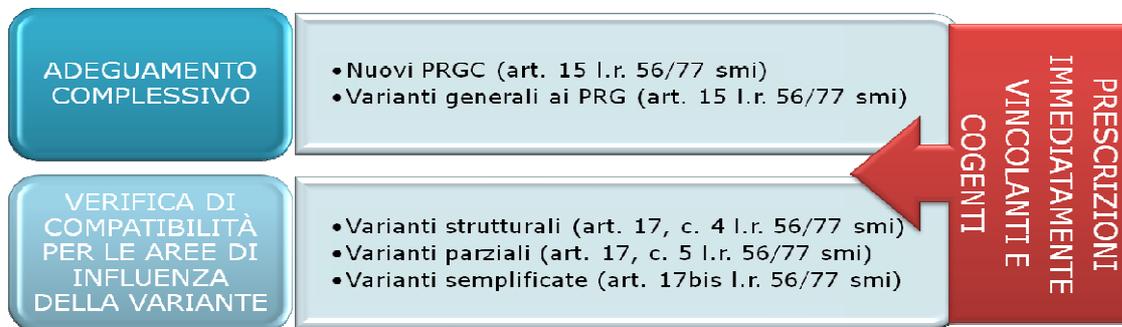


Fig. 9. Esempi di cartografia messa a disposizione dalla CMT0

4.1 L'ATTUAZIONE DEL PTC2 ATTRAVERSO L'ADEGUAMENTO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI E LE CONFERENZE DI CO-PIANIFICIAZIONE

Articolo 6. Attuazione del Piano. Il PTC2 è attuato, con il concorso di tutti i soggetti che operano nel territorio della Provincia, attraverso l'applicazione delle sue disposizioni, in conformità ai disposti dell'articolo 5, negli strumenti di pianificazione urbanistica generale, nei piani e nei programmi di settore, nei progetti, nonché negli accordi, intese, concertazioni ed atti di programmazione negoziata. [...]



I PRG si adeguano al PTC2 nei seguenti casi:

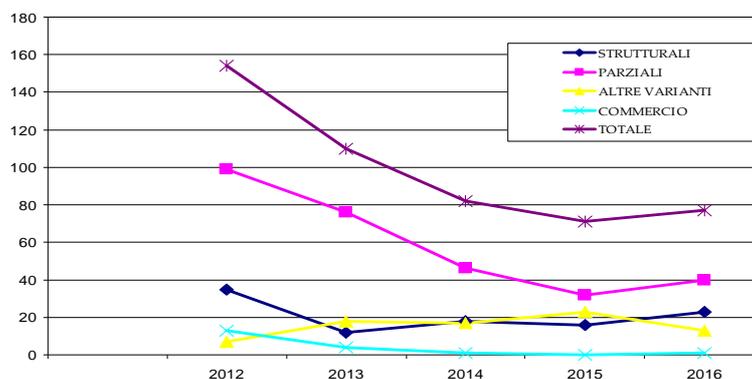
Oltre all'adeguamento al PTC2, esistono altri strumenti e normative che interessano da vicino la Provincia, ed ai quali gli strumenti urbanistici comunali sono tenuti ad adeguarsi:

- ✓ Piano di assetto idrogeologico (Cfr. cap. 4.3.1)
- ✓ Variante "Seveso" al PTC (Cfr. cap. 4.3)
- ✓ Normativa in materia di commercio (Cfr. cap. 4.1.3)

Le modificazioni ai Piani Regolatori sulle quali la CMT0/Provincia è stata chiamata ad esprimersi nel corso dal 2012 al dicembre 2016, in applicazione del PTC2, sono state **494**, suddivise come segue.

	STRUTTURALI	PARZIALI	ALTRE VARIANTI	COMMERCIO	TOTALE
2012	35	99	7	13	154
2013	12	76	18	4	110
2014	18	46	17	1	82
2015	16	32	23	0	71
2016	23	40	13	1	77
TOT.	104	293	78	19	494

Tab. 6. Varianti istruite in CMT0 2011-2016 - Elab. Ufficio di Piano (fonte: Osservatorio PROCURB)



Graf. 5. Varianti istruite in CMT0 2011-2016 - Elab. Ufficio di Piano (fonte: Osservatorio PROCURB)

I dati, tratti dall’*Osservatorio Varianti urbanistiche* mostrano un **calo costante tra il 2012 e il 2015 delle pratiche istruite dalla CMT0**, sia per quanto concerne le cosiddette “varianti parziali” ai sensi dell’articolo 17, c. 7 della l.r. 56/77 presentate al fine di acquisire il parere di compatibilità rispetto al PTC2, sia per quanto concerne altre tipologie (revisioni generali PRG, varianti strutturali,..). Una leggera ripresa è registrata nel 2016 per quanto attiene alle Varianti parziali e strutturali.

Tale andamento è certamente da collegare alla **nefasta congiuntura economico-finanziaria** che si protrae oramai da oltre un quinquennio, ma può trovare le sue origini anche in un iniziale periodo di assestamento che si è reso necessario all’interno delle amministrazioni comunali che hanno dovuto far fronte in un breve lasso di tempo ad una serie significativa di **mutamenti nel quadro di riferimento delle norme della pianificazione** (*adozione del Piano Paesaggistico Regionale - PPR del 2009, approvazione del Piano Territoriale Regionale - PTR del 2011, approvazione della Variante “Seveso” al PTC1 del 2010, Approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale PTC2 del 2011*), e **delle norme urbanistiche** che sono andate a modificare la l.r. 56/77 (l.r. 3/13 e l.r. 17/13).

E’ da notare che a fronte della diminuzione delle pratiche, si è evidenziato nel primo triennio di applicazione del Piano (2011-2014) un **incremento delle “incompatibilità” formulate nei confronti degli strumenti urbanistici presentati**. Tale fenomeno può trovare le sue ragioni, da una parte nella iniziale “difficoltà” e/o limitata conoscenza del nuovo strumento (PTC2) da parte dei proponenti, dall’altra dalla maggiore coerenza delle norme del Piano, che ha trasformato quelli che già erano “principi” di buon governo del territorio nel PTC1 (contenimento del consumo di suolo, messa in sicurezza rispetto a fenomeni di rischio idrogeologico, ...), in norme cogenti.

Le ragioni dell’espressione di incompatibilità urbanistica rispetto al PTC2 hanno riguardato essenzialmente situazioni di:

- ✓ **Aree residenziali e produttive inserite in contesti agricoli non urbanizzati;**
- ✓ **Ampliamenti di insediamenti produttivi al di fuori degli Ambiti produttivi di I e II livello definiti agli artt. 24 e 25 delle NdA (tavola 2.2);**
- ✓ **Aumenti dalla capacità insediativa superiori a quanto stabilito dall’art. 21 delle NdA del Piano.**

A queste si aggiungono i mancati adeguamenti a Piani o norme di settore quali:

- ✓ **Mancato adeguamento al Piano di Assetto Idrogeologico (art. 50 NdA PTC2);**
- ✓ **Mancato adeguamento alla Variante Seveso al PTC in materia di Rischio (articolo 7 NdA PTC2 e Variante al PTC in materia di Seveso);**
- ✓ **Mancato adeguamento alla normativa sul commercio (art. 33 NdA PTC2);**
- ✓ **Mancata perimetrazione aree dense di transizione e libere (art. 16 NdA PTC2).**

Dopo un primo picco di provvedimenti con esito negativo collocato nel primo anno di applicazione del PTC2, **la situazione è andata via via normalizzandosi**. Tale risultato è da riferire senz’altro alla lungimiranza e collaborazione degli amministratori locali che da subito hanno condiviso le politiche del PTC2 (alla cui predisposizione hanno essi stessi contribuito), ma anche al

costante lavoro degli uffici della CMT0 che, di concerto con la Regione, stanno operando all'interno dei tavoli di co-pianificazione.

4.1.1. CONFERENZE DI CO-PIANIFICAZIONE E VARIANTI PARZIALI

La l.r. 1/2007 ha dimostrato che solo attraverso un percorso condiviso fino dall'inizio è possibile mettere in atto azioni concrete e concertate per lo sviluppo del sistema produttivo ed insediativo, per un uso delle risorse equilibrato e razionale, per la tutela e valorizzazione del sistema naturale, e per il raggiungimento della "qualità" del territorio e il rafforzamento del suo posizionamento competitivo.

Amministrare a livelli territoriali differenti impone ed offre l'accesso ad apparato conoscitivo che non si esaurisce nelle strette maglie dei confini amministrativi comunali, ma apre a visioni e soluzioni di maggior respiro, integrando i bisogni locali in un quadro allargato altrimenti difficilmente percepibile; ancora troppo spesso infatti esiste una divaricazione fra previsioni urbanistiche e processi attuativi. La strategia adottata all'interno del PTC2 per superare costruttivamente tale situazione si fonda sulla *co-pianificazione*, strumento indispensabile per un confronto attivo, una crescita comune della conoscenza e per la corretta valutazione dei processi di trasformazione del territorio (cfr. **legge regionale n. 3 del 28 marzo 2013**⁶ "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", e **legge regionale n. 17 del 12 agosto 2012** "Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013).

A partire dal 2012, con il passaggio dalla "Conferenza di Pianificazione" alla "Conferenza di Copianificazione e Valutazione", il ruolo della CMT0 (già Provincia) si è arricchito di una competenza aggiuntiva rispetto a quelle già presenti nella legge urbanistica regionale: "si pianifica insieme" al Comune ed alla Regione. Si è parte attiva nel processo di formazione di un Piano regolatore comunale, integrando la Valutazione Ambientale Strategica nel procedimento urbanistico.

Dalla funzione di "controllo", tipica delle impostazioni legislative urbanistiche regionali di prima generazione, si passa alla funzione più moderna ed efficace di "formazione del piano", in **un processo che vede coinvolti, con pari dignità, la Regione, la Città metropolitana ed il Comune** che, nell'attenersi alle disposizioni del PTC2 (strumento condiviso con tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio metropolitano), hanno trovato proprio nelle conferenze di copianificazione un valido supporto per superare le problematiche che caratterizzavano un processo dove il confronto fra Enti di livello diverso avveniva solo a valle delle scelte effettuate.

Le Conferenze, normalmente, non sono aperte al pubblico e si svolgono con una procedura che prevede l'intervento dei soli soggetti aventi diritto di voto, cioè i delegati di Regione, di Città

⁶ Sulla l.r. n. 3/2013 sopra richiamata il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 24 maggio 2013, ha rilevato alcuni elementi di incostituzionalità, ravvisabili soprattutto nelle casistiche di esclusione "automatica" dalla Valutazione Ambientale Strategica; in tal senso la Regione, dopo numerose interlocuzioni col Ministero competente, ha provveduto a modificare alcuni articoli della Legge n. 3/13 con la l.r. n. 17/13.

⁷ Già introdotta dalla l.r. n. 1/2007.

metropolitana e del Comune. A questi possono aggiungersi altri Enti o soggetti invitati (Comuni contermini, Enti parco, società di pubblici servizi ecc..)

Alle Conferenze di co-pianificazione si affiancano le modalità procedurali consolidate quali le Conferenze dei Servizi, nonché nuove modalità introdotte dalla l.r. 56/77 tra le quali:

- **procedure ex art. 16 bis** (l. 241/90), alle quali partecipa la tecnostruttura di ciascun Ente coinvolto;
- **varianti semplificate** (art. 17 bis⁸), la cui finalità è ricondurre alle procedure della LUR, tutte le modalità di modificazione dei Piani Regolatori previste dal leggi dello stato; in particolare: gli Accordi di Programma, le procedure autorizzative in materia di ambiente ed energia, le procedure del D.P.R. 160/2010 (S.U.A.P.) e quelle del D.P.R. n. 327/2001.

Altra novità di rilevante per la pianificazione ed urbanistica provinciale risiede ai **commi 5, 6 e 7 dell'articolo 17** (*Varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale*).

*L.r. 56/77 smi, comma 7, art. 17. "La deliberazione di adozione della variante parziale [...] è inviata alla **provincia** o alla città metropolitana che, entro quarantacinque giorni dalla ricezione, **si pronuncia** in merito alle condizioni di classificazione come parziale della variante, al rispetto dei parametri di cui al comma 6, nonché **sulla compatibilità della variante con il PTCP o il PTCM o i progetti sovracomunali approvati e fornisce il contributo in caso di eventuale attivazione del processo di VAS**; la pronuncia medesima si intende positiva se essa non interviene entro il termine predetto. [...]; se la provincia o la città metropolitana ha espresso parere di non compatibilità con il PTCP o il PTCM o i progetti sovracomunali approvati o ha espresso osservazioni in merito alla classificazione della variante o al rispetto dei parametri di cui al comma 6, **la deliberazione di approvazione deve dare atto del recepimento delle indicazioni espresse dalla provincia o dalla città metropolitana oppure essere corredata del definitivo parere favorevole della provincia o della città metropolitana.** [...]"*

Già a partire dalla **legge 8 giugno 1990, n. 142 Ordinamento delle autonomie locali**, al comma 5, articolo 15 (*Compiti di programmazione*), è previsto che: *"Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la **provincia** esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed **ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento"**.*

Oggi, il ruolo demandato alla Città metropolitana nell'ambito dei procedimenti di approvazione delle varianti parziali ai PRG è rafforzato e reso più complesso. Se prima l'Ente si limitava a pronunciarsi in merito alla compatibilità della variante con il PTC, ora è tenuto ad esprimersi anche nel merito della caratterizzazione della variante come "parziale".

Ruolo della CMTto (Provincia) nella nuova l.r. 56/77 smi

- ✓ la CMTto si pronuncia sulla compatibilità della variante al PTC2 e i progetti sovracomunali approvati
- ✓ la CMTto si esprime in merito alle condizioni di classificazione della variante come parziale
- ✓ la CMTto si esprime in merito al rispetto dei parametri che caratterizzano la "parzialità" della variante
- ✓ non è precisato, con quale organo la CMTto esprime il giudizio di compatibilità rispetto al PTC2

D'altro canto sono incentivate le funzioni di coordinamento delle relazioni territoriali che viene affidata ai **giudizi di compatibilità con il PTC2 e alle osservazioni che la CMTto effettua sui**

⁸ L'articolo è stato modificato rispetto alla prima stesura della L.R. 3/2013, dalla L.R. 17/2013.

progetti preliminari dei piani regolatori e delle loro varianti. Tale funzione, che richiede preliminarmente il confronto tra le varie progettualità settoriali dell'Ente, ha portato nel tempo al consolidamento di **tavoli di concertazione tra la CMT0 e i Comuni** volti al comune obiettivo di definire politiche spaziali concertate.

4.1.2. L'ESPERIENZA DEI TAVOLI DI CO-PIANIFICAZIONE

La limitazione del consumo del suolo è uno degli argomenti che caratterizza ormai da anni il dibattito politico e scientifico. In proposito si sono susseguite numerose ipotesi, "ricette" più o meno fantasiose per pervenire alla riduzione di un fenomeno che ha caratterizzato la crescita delle città del mondo occidentale e che ora sta modificando in modo purtroppo irreversibile molte altre realtà extra europee (Brasile, India, Cina, per citarne alcune).

In Piemonte sia la Regione, sia la CMT0 hanno individuato nella pianificazione sovraordinata uno strumento utile per avviare un percorso concreto per contrastare l'elevato consumo di suolo fertile. Il Piano Territoriale Regionale, approvato nel 2011 (nella medesima seduta consiliare in cui veniva approvato il nuovo Piano Territoriale di Coordinamento) introduce una direttiva (contenuta all'art. 31 delle Norme di Attuazione), con la quale si precisa che:

(omissis) [8] Il piano territoriale provinciale ... definisce soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, anche in coerenza con quanto previsto dal PPR, ed in ragione delle seguenti caratteristiche:

- a) superficie complessiva del territorio comunale;*
- b) fascia altimetrica;*
- c) classi demografiche;*
- d) superficie del territorio comunale che non può essere oggetto di trasformazione a causa della presenza di vincoli;*
- e) superficie urbanizzata;*
- f) dinamiche evolutive del consumo di suolo nell'ultimo decennio o quinquennio;*
- g) densità del consumo di suolo in relazione alle diverse destinazioni d'uso.*

Inoltre:

(omissis) [10] In assenza della definizione delle soglie di cui al comma 8 le previsioni di incremento di consumo di suolo ad uso insediativo consentito ai comuni per ogni quinquennio non possono superare il 3% della superficie urbanizzata esistente.

La norma regionale tende a privilegiare un approccio di tipo **quantitativo** onde pervenire all'obiettivo del contenimento del consumo del suolo; in altre parole, una volta "fotografato" il suolo urbanizzato (non è chiaro se nel suolo "urbanizzato" siano conteggiate anche le previsioni non ancora attuate dei Piani Regolatori vigenti) non si possa superare una soglia numerica massima (quantificabili nel 6% nel decennio della pianificazione comunale), demandando alla pianificazione provinciale/metropolitana l'affinamento di tale criterio sulla base dell'analisi di tutta una serie di caratteristiche proprie di ciascun comune tra le quali la morfologia, la demografia, il consumo di suolo pregresso. (cfr. comma 8 del sopra riportato art. 31).

La disposizione sopra richiamata è stata oggetto di alcune critiche da parte del mondo degli urbanisti e pianificatori, e comunque di chi vive e lavora nel quotidiano su questi temi, oltre che delle amministrazioni locali, poiché utilizza ancora un approccio **quantitativo** per affrontare problemi che richiedono ben altro tipo di approfondimento.

Non si può, a parere di chi scrive, affrontare una tematica così complessa, semplicemente introducendo dei valori limite: in altre parole chi ha consumato molto suolo ed ha un'impronta ampia di urbanizzato può continuare a consumarlo grazie al 6% spalmato sul decennio.

L'approccio della CMT0 alla tematica, nella fase di formazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento (denominato PTC2, entrato in vigore l'11/08/2011) è stato differente, a partire dal diverso livello di coerenza normativa: *direttiva* per il PTR; *prescrizione che esige attuazione* per il PTC2.. Quest'ultimo ha adottato invece un approccio di tipo **qualitativo**, là dove le Norme di Attuazione non introducono delle soglie, ma richiedono al Comune (mediante una **prescrizione che esige attuazione**) un'articolazione del territorio in tre macrocategorie: *aree dense*, *aree di transizione* e *aree libere*. Nelle *aree dense* sono ammessi nuovi processi insediativi, nelle *aree di transizione* "(omissis) Il limitato incremento insediativo è possibile con la progettazione e ristrutturazione urbanistica da sviluppare per settori, scongiurando il processo di sprawl edilizio mediante interventi di densificazione, sostituzione edilizia, completamento su aree libere intercluse", ed infine, nelle rimanenti *aree libere* "non sono consentiti nuovi insediamenti né la nuova edificazione nelle aree non urbanizzate; è peraltro ammessa la realizzazione di opere ed interventi pubblici e di interesse pubblico".

L'obiettivo che si intende raggiungere è quello di **contenere in maniera rigorosa gli interventi nei territori ancora liberi dal costruito**, consentire il **completamento nelle zone di "transizione"**, ed **indirizzare i nuovi interventi nelle aree definite già "dense"** (qualora non sia percorribile la strada di recuperare e riutilizzare il patrimonio edilizio esistente – opzione peraltro sempre preferibile). Solo applicando tali regole si può ragionevolmente pensare di andare incontro agli obiettivi europei di contenimento del consumo di suolo. Ciò non significa che le espansioni urbane non siano praticabili, ma piuttosto che **ogni nuova previsione va pensata, giustificata e messa in atto nel miglior modo possibile**, escludendo nuovi fenomeni di *sprawling* e spreco di aree agricole, a fronte della possibilità di crescita, sviluppo e riqualificazione offerta da azioni di riqualificazione dell'esistente, densificazione, razionalizzazione degli spazi e delle funzioni, e ricollocazione in aree proprie.

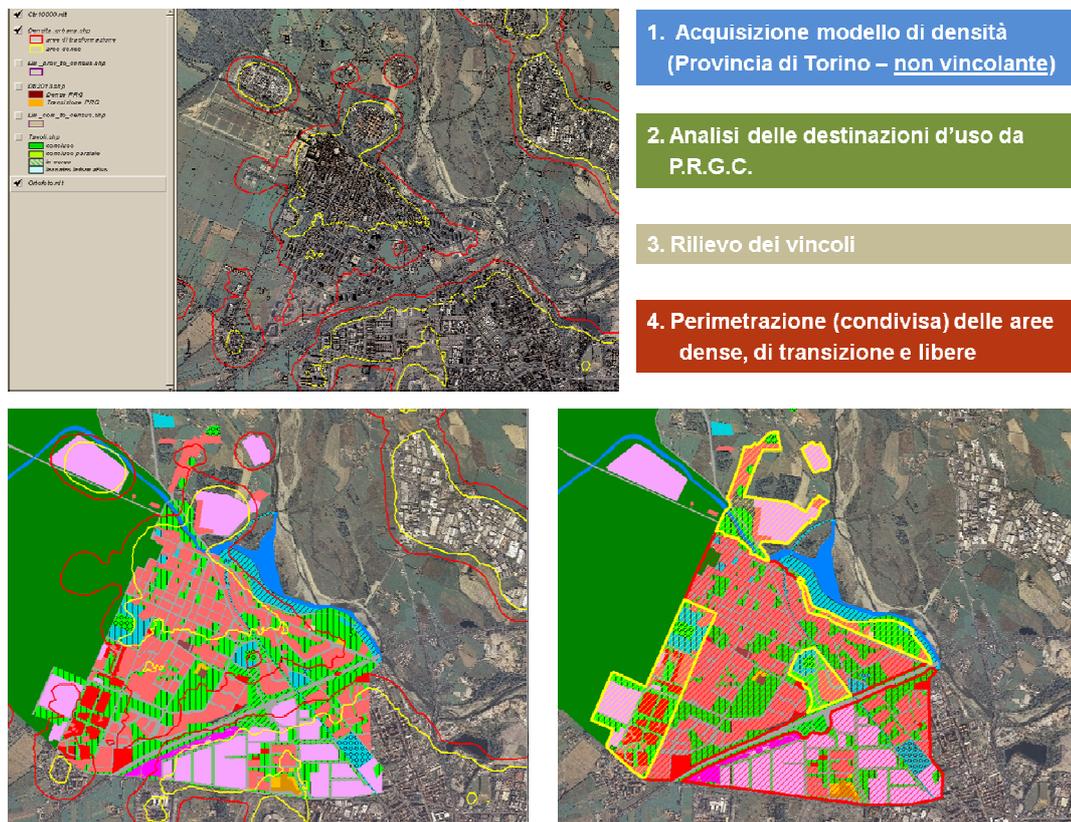
Per la definizione delle aree il PTC2 prevede l'utilizzo di un modello automatico (non vincolante), che si pone quale strumento di cooperazione con le amministrazioni comunali che possono scegliere di attenersi a tale metodologia, o possono a loro volta proporre una metodologia di zonizzazione purché siano assicurati i principi definiti dalle Linee guida del PTC2.: "I Comuni, attraverso la variante strutturale individuano nel proprio territorio e propongono alla conferenza di pianificazione l'articolazione delle aree di cui al presente articolo, distinguendole in aree dense, aree libere ed aree di transizione, sulla base delle Linee Guida (Allegato 5 al PTC2), costituenti contributo conoscitivo e propositivo privo di efficacia vincolante, nonché sulla base di ulteriori elementi acquisiti dal Comune ed evidenziati motivatamente, relativi agli aspetti fisico-morfologici, insediativi ed infrastrutturali del territorio." (ultimo comma dell'art. 16 delle Norme di Attuazione del PTC2).

La metodologia ha riscosso un interessante consenso da parte delle amministrazioni locali, oltre che della Regione Piemonte, con la quale ci si confronta pressoché quotidianamente all'interno dei tavoli di copianificazione. Sulla base delle prime esperienze, in applicazione della norma e in

risposta ad istanze pervenute da parte dei Comuni, si è stabilito che **la definizione delle aree dense e di transizione** deve/può avvenire in occasione di:

- Varianti generali – revisioni di piano (art. 15, L.R. 56/77)
- Varianti strutturali
- Richiesta su base volontaria (senza varianti programmate)

L'approccio cooperativo adottato prevede una costante attività di assistenza tecnica specialistica ai Comuni nell'attività di pianificazione urbanistica, e la messa a disposizione di un "kit di lavoro"



che comprende una cartografia di base a scala provinciale, la perimetrazione delle aree elaborata tramite l'algoritmo in formato SHPFILE, e le *Linee Guida per la perimetrazione delle aree dense, di transizione e libere* - Allegato 5 al PTC2⁹ Ciascun Comune può scegliere di attenersi alla metodologia proposta o di proporre adeguamenti e modifiche, purché siano assicurati i principi definiti nelle Linee guida del PTC2. Nel primo caso, a partire dagli "aloni" scaturiti dall'algoritmo, si procede con la sovrapposizione delle previsioni contenute nel PRG, si analizzano le indicazioni di piano previgenti il PTC2 ed i diritti già acquisiti, si inseriscono le limitazioni che scaturiscono da tutti i vincoli territoriali, ambientali, idrogeologici e geo-morfologici esistenti, fino ad arrivare ad una proposta di perimetrazione. La proposta è portata all'attenzione della CMT0 e della Regione, nell'ambito di un **tavolo di condivisione** convocato dal Comune stesso ai sensi dell'articolo 14 della L. 241/90 (**Conferenza di servizi**).

Tale approccio si è dimostrato estremamente fruttuoso e sta permettendo di portare avanti, in un confronto costruttivo, il processo di condivisione (e affinamento) del metodo, lo scambio di

⁹ http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/urbanistica/d_strumenti_ol/lineequida_ptc2

competenze specifiche, di informazioni e di dati territoriali. I tavoli, convocati dal Comune ai sensi dell'articolo 14 della l. 241/90 (Conferenza di servizi), sono propedeutici all'avvio della variante urbanistica e mirano a rispondere a quanto richiesto all'art. 16 delle NDA del PTC2.

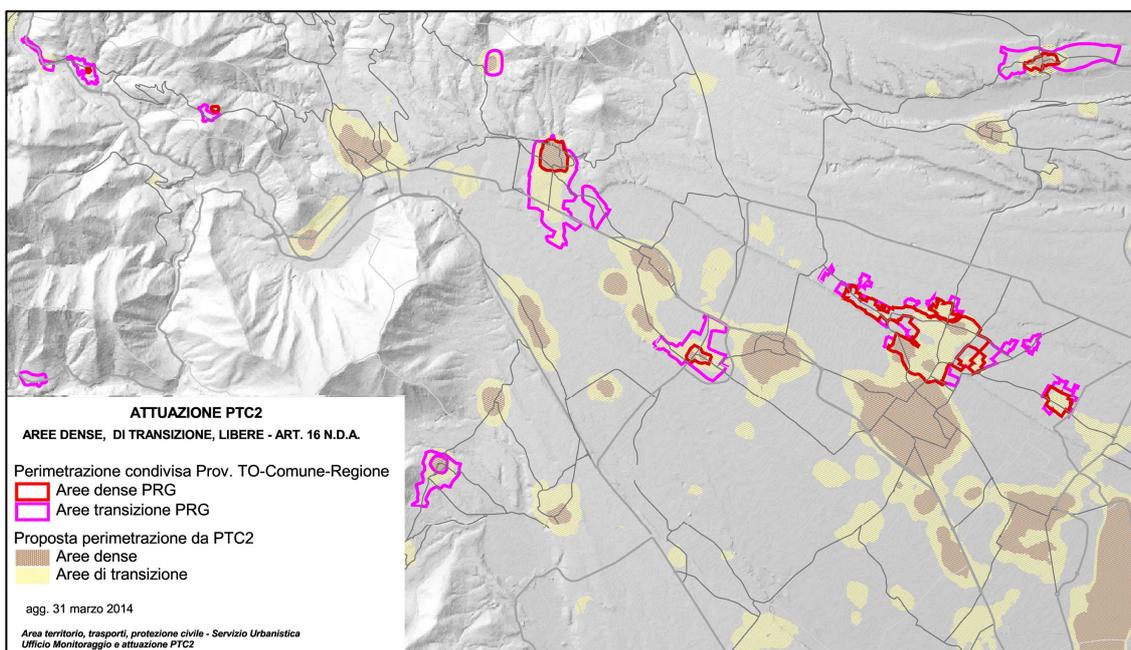
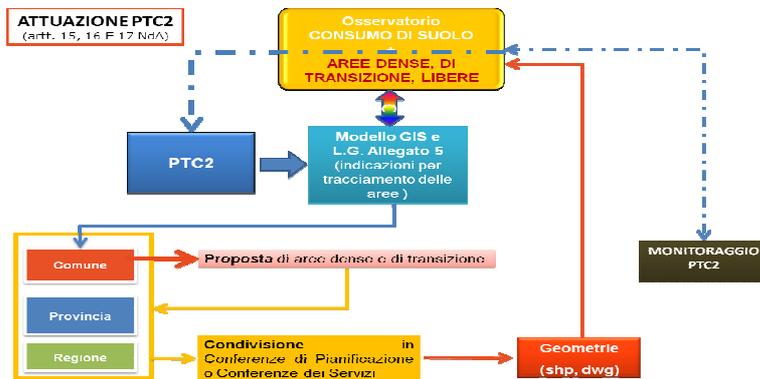


Fig. 10. Schema sintetico per la definizione delle Aree ai sensi dell'articolo 26 delle N.d.A. del PTC2 e tracciamento e condivisione delle aree dense e di transizione

TAVOLI TECNICI PER LE AREE DENSE, DI TRANSIZIONE, LIBERE	
N. Comuni CMT0	315
Tavoli attivati	55

Fig. 11. Comuni che hanno avviato i lavori per la definizione delle aree (Dato al 31.12.2016)

Metodologia CMT0 per la definizione Aree libere, aree dense, aree di transizione - sintesi

Il territorio è stato suddiviso in quadranti (GRID); a ciascuna cella è assegnato un valore (1=urbanizzato; 0=non urbanizzato) ed un attributo (residenziale, industriale, altro, non disponibile).

A partire dall'impronta dell'urbanizzato (CTRN1990), attraverso un'analisi di densità in un intorno di 250 metri per ciascuna cella "edificata", sono stati individuati i nuclei urbani esistenti (**aree dense**), le zone a densità minore (**aree di transizione**), i territori a densità minima o tendente a zero (**aree libere**), ove la densità del costruito è assunta pari al rapporto tra la quantità di oggetti che ricadono nell'area in esame e la superficie totale dell'area contenente l'oggetto. Il risultato è espresso in numero di "celle urbanizzate" in un raggio di 250 metri dalla cella analizzata, riportata ad un'unità di superficie omogenea. Sulla base di tale metodologia sono stati stimati i fenomeni di dispersione urbana nell'intero territorio provinciale: da una prima osservazione quantitativa emerge che tra il 1990 ed il 2006, in territorio agricolo (secondo la definizione dei PRG), sono sorte oltre 1.300 nuove edificazioni e più di settecento nuovi insediamenti (isolati o più strutturati). Pur consapevole dei limiti del metodo proposto (input a partire da CTRN 1990, algoritmo non in grado di elaborare correttamente i dislivelli tipici delle zone di collina e montagna,...), tutto il materiale è stato messo a disposizione dei Comuni che, in ottemperanza dell'articolo 16 delle norme di attuazione del PTC2, si devono cimentare nella individuazione delle tre tipologie di aree, come punto di partenza per una nuova e migliore pianificazione del territorio.

Fig. 12. Impronta del modello PTC2 e ripermetrazioni condivise Comuni-CMT0-Regione. Elab. Ufficio di Piano

IL BILANCIO DI CINQUE ANNI DI APPLICAZIONE DEL PTC2: LE VARIANTI PARZIALI

Il primo bilancio di tre anni di applicazione del Piano Territoriale di Coordinamento è stato realizzato nel 2014 ed illustrato nel corso di un convegno che si è tenuto il 31 marzo 2014 (http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian_territoriale/ptc2/stato_attuazione_PTC2.pdf).

Un aspetto interessante emerso in tale occasione, e oggi riconfermato, è che **anche con modificazioni "minori" alla pianificazione comunale si possono ottenere significativi risultati in termini di riduzione del consumo del suolo.**

Occorre premettere che in Piemonte si è a lungo parlato di "piano – processo", affermando con forza che quello della pianificazione era un processo continuo; nei fatti ciò trova conferma nel cospicuo numero di varianti parziali al P.R.G.C. avviate dai comuni.

Attraverso le **varianti parziali** si è data applicazione concreta ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza: è la legge stessa a ritenere – con presunzione legale insuperabile – che determinati tipi di variante al P.R.G., individuati per residualità rispetto ai disposti dell'articolo 17, comma 4, della legge urbanistica regionale, non possano incidere su interessi che si muovono al livello di governo regionale, e possano intaccare gli interessi di cui è custode la Città metropolitana solo in quanto questi siano stati colti, espressi e tutelati dal Piano territoriale di coordinamento.

Lo schema procedimentale esclude quindi la Regione dalla procedura formativa della variante, investe la CM del dovere di considerare se la stessa sia compatibile con il suo piano e con i suoi progetti approvati, ed attribuisce al Comune non solo il compito di adottare la variante, ma anche quello di approvare la stessa. E' dunque il Comune l'ente responsabile della variante parziale e degli effetti di questa.

Ciò, in coerenza con il fatto che nell'odierno ordinamento – nel quale tutti gli enti territoriali sono adulti – i principi di cui dianzi si è detto vivono concretamente e sono strumento di crescita civile in quanto ad essi sia sotteso il principio di responsabilità.

Le varianti parziali, a cui hanno fatto così consistente ricorso i Comuni della CMT0, per la natura stessa dei contenuti che la legge consente loro di avere, e che spesso conferiscono carattere puntuale alla variante, richiedono di dedicare particolare attenzione al tema della motivazione ed alla chiara enunciazione della stessa.

Per quanto attiene al tema del consumo di suolo, in termini assoluti il risparmio ottenuto con le varianti parziali ha prodotto, nell'arco temporale compreso fra l'entrata in vigore del PTC2 (agosto 2011) ed oggi, risparmi quantificabili in 230 ettari; senz'altro non si tratta di dati eclatanti, tuttavia vanno letti alla scala propria delle varianti parziali, che per loro natura hanno un'incidenza contenuta sul territorio. D'altra parte, considerato l'elevato numero di comuni della CMT0 (315) e trattandosi di uno degli strumenti più utilizzati (gli uffici della CMT0 istruiscono mediamente 100 varianti, si ritiene che i risparmi in termini di consumo del suolo ottenuti proseguendo con l'applicazione del PTC2 potranno, a regime, divenire significativi.

Occorre altresì considerare che nel presente documento sono trattate solo le "varianti minori", mentre non sono state prese in considerazione quelle più significative, approvate con la modalità della copianificazione tra Comune, CMT0 e Regione.

Per queste ultime sicuramente si ottengono, nei processi avviati *post* PTC2, significative riduzioni non solo attraverso la macro definizione delle aree (dense, transizione e libere) e su tutto il territorio comunale (scala più territoriale), ma anche con le valutazioni a scala più "urbanistica" proprie della Conferenza di Copianificazione, che tiene conto di numerosi altri fattori, non considerati in modo esaustivo nella macro definizione sopra richiamata. Si segnala, giusto a titolo conoscitivo, che nel Comune di Avigliana, con una variante strutturale conclusasi lo scorso anno al termine delle Conferenze di pianificazione, si è pervenuti ad una riduzione di circa 100.000 mq. di suolo "prenotato" dal Piano vigente e riportato allo stato agricolo con la variante.

Dai primi anni 2000, il processo che ha condotto ad un elevato uso di suolo agricolo è stato determinato in modo decisivo da una norma finanziaria che ha consentito ai Comuni di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti. Tale facoltà, se da un lato ha favorito un notevole impulso per l'attività edilizia, dall'altro ha prodotto la formazione di parti della città anche con più varianti al PRG, con una dotazione di servizi garantiti non più attraverso la programmazione pubblica, bensì solamente mediante la loro realizzazione a scapito.

Questo processo, sviluppatosi in pochi anni, è stato incentivato dai minori trasferimenti dello Stato agli Enti Locali: in Piemonte ha inciso in modo diretto sulla previsione e realizzazione di aree residenziali, produttive, pur nei limiti stabiliti dalla legge regionale.

La fase congiunturale attuale ha affievolito il trend sopra delineato: la stagnazione del mercato e le crescenti (e rilevanti) aliquote fiscali imposte sulle aree edificabili non attuate, favoriscono il reintegro all'uso agricolo degli immobili.

4.1.3. AUTORIZZAZIONI COMMERCIALI (ART. 33 DEL PTC2)

Articolo 33 comma 2 (Prescrizioni immediatamente vincolanti e cogenti). I Comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali alle disposizioni statali e regionali in materia di commercio e di urbanistica commerciale e i regolamenti di polizia locale, nonché ad adottare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di cui al decreto legislativo n. 114/1999, nel rispetto delle norme di cui all'articolo 3 della legge regionale 28/99 e smi.

Le modifiche introdotte dalla Regione alla disciplina sul commercio hanno attribuito alla Provincia/CM rilevanti competenze in relazione alle modalità di formulazione dei pareri inerenti le proposte di localizzazione degli "Addensamenti Commerciali Extraurbani (Arteriali) - A5", delle "Localizzazioni Commerciali Urbano-Periferiche non Addensate - L2" e in relazione alla "Regolamentazione delle aree di sosta e verifiche di impatto sulla viabilità".

A seguito della deliberazione della G.P. n. 514124/2006 del 29/12/2006, seguita dall'entrata in vigore della nuova disciplina regionale sul commercio (DCR 20/11/12, n. 191 – 43016), che modifica le modalità procedurali per la individuazione di Localizzazioni commerciali urbano-periferiche non addensate di tipo L2, i Servizi Urbanistica e Programmazione Viabilità sono state individuate quali strutture competenti a svolgere le attività di istruttoria e analisi di compatibilità con il vigente PTC e propedeutiche all'espressione del parere di competenza della CMT0 come previsto dalle Norme regionali, comprese le attività di concertazione con i Comuni.

Con la modifica alla disciplina introdotta alla fine del 2012, è cambiata radicalmente la procedura per l'individuazione delle localizzazioni di tipo L2.

Per nuove localizzazioni o per modifiche a quelle già esistenti si applica la seguente normativa, suddivisa in base a delle soglie riferite alla superficie territoriale dell'area

“(omissis) previo accordo di cui all'articolo 34 del d.lgs. 267/2000 e agli articoli 11 e 15 della l. 241/1990, qualora la dimensione della localizzazione (parametro H.2) superi le seguenti soglie dimensionali:

- *comune metropolitano: mq. 70.000;*
- *comuni in area di programmazione (escluso il comune metropolitano): mq. 40.000;*
- *comuni fuori area di programmazione: mq. 25.000.*

(omissis)

La provincia nell'ambito di tale accordo si esprime in relazione al proprio piano territoriale di coordinamento provinciale vigente purché conforme alla presente normativa di settore, ovvero, in assenza del piano territoriale provinciale vigente o quando lo stesso non sia conforme alla presente normativa, nel rispetto della stessa facendo riferimento agli articoli 2, 12, 14, 16, 17, 22, 24, 26 e 27 e con particolare riguardo al sistema della viabilità e nel rispetto dei principi del d.lgs. 59/2010, del d.l. 201/2011 convertito dalla l. 214/2011 e dall'articolo 1 del d.l. 1/2012 convertito dalla l. 27/2012”

Per le localizzazioni commerciali la cui dimensione sia inferiore alle soglie dimensionali sopra richiamate,

“previo parere obbligatorio della provincia che si esprime, nel rispetto dei tempi e dei modi previsti dalla legge 241/1990, in relazione al piano territoriale di coordinamento provinciale vigente, purché conforme alla presente normativa di settore, ovvero, in sua assenza o quando lo stesso non sia conforme alla presente normativa, con riferimento alle presenti norme ed in particolare agli articoli 2, 12, 14, 16, 17, 22, 24, 26 e 27 e con particolare riguardo al sistema della viabilità e nel rispetto dei principi del d.lgs. 59/2010, del d.l. 201/2011, convertito dalla l. 214/2011 e dell'articolo 1 del d.l. 1/2012 convertito dalla l. 27/2012, previa concertazione con i comuni confinanti e facenti parte dell'area di programmazione. Decorso inutilmente il termine, il comune richiedente il parere procede indipendentemente dall'acquisizione dello stesso”

Articolo 33, comma 3 (Prescrizioni che esigono attuazione). Il PTC2 determina, nel rispetto delle competenze attribuite alle Province dalla disciplina vigente, le condizioni che, applicando in concreto alle varie parti del territorio provinciale gli “indirizzi e criteri regionali di urbanistica commerciale”, devono sussistere sotto il profilo ambientale, infrastrutturale e della

sostenibilità economica e sociale per la localizzazione di grandi strutture di vendita, con particolare riguardo ai seguenti contenuti:

- al contenimento del consumo di suolo;
- alla qualità edilizia e al corretto inserimento paesaggistico-ambientale;
- ai potenziali e reali impatti, anche cumulati tra loro relativi all'accessibilità veicolare, flussi di - traffico, sostenibilità e qualità ambientale;
- alle localizzazioni di grandi strutture di vendita già autorizzate ma non ancora attivate;
- alla realtà socio economica territoriale.

Per quanto concerne le grandi strutture di vendita, il rilevante ruolo della CMT0 nello svolgere le **verifiche di impatto territoriale** nel corso delle Conferenze di Servizi, seguendo un approccio ampio ed onnicomprensivo (sono analizzati il profilo ambientale, infrastrutturale e della sostenibilità economica e sociale), è indirizzato dal PTC2 in maniera precisa su quelle che sono le tematiche del contenimento del consumo di suolo, della qualità del costruito, e della sostenibilità ambientale e socio-economica.

PARERI AUTORIZZAZIONI COMMERCIALI	SU	2011 (dal 11/08)	2012	2013	2014	2015- 2016	2016
		0	12	4	0	1	0

Tab. 7. Procedure in attuazione della disciplina regionale sul commercio a far data dalla sua pubblicazione sul BUR (fonte: Osservatorio PROCURB)

4.2 ASSISTENZA TECNICA

Fino dal 1997 la Provincia di Torino ha dedicato molte risorse alla assistenza tecnica “preventiva” fornita ad amministratori comunali, tecnici e professionisti.

L’ampliamento delle competenze introdotto con le modificazioni legislative, unitamente al passaggio tra Provincia e Città metropolitana, rende ancora più necessaria l’assistenza tecnica preventiva alle amministrazioni locali

Tra i nuovi compiti che la Legge 56/14 assegna alle CM vi è la funzione fondamentale di assistenza tecnico amministrativa agli enti locali.

In tal senso, nell'elaborazione dello Statuto della CMT0 si è scelto di inserire un apposito articolo dedicato all'assistenza tecnica in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica:

Art. 34 Assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica

1. La Città Metropolitana, in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, anche attraverso specifiche convenzioni, fornisce ai Comuni e alle Unioni dei Comuni:

- a) assistenza amministrativa, tecnica e cartografica alla formazione degli strumenti urbanistici e territoriali comunali e intercomunali, nonché alla pianificazione strategica;
- b) assistenza amministrativa, tecnica e cartografica per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla pianificazione territoriale e strategica sovraordinata e di settore.

La CMTo ha quindi fornito assistenza tecnica ai comuni e ai professionisti da loro incaricati in materia di urbanistica, pianificazione territoriale e pianificazione strategica, così come previsto ai sensi dell'*articolo 34 dello Statuto la CMTo*.

Nell'ambito di tale attività si sono collocati i tavoli tematici a supporto della definizione delle aree libere, di transizione e dense (art. 16 del PTC2), e i tavoli tecnici per l'adeguamento dei PRGC alla Variante Seveso al PTC2.

Assistenza tecnica ex art. 34 dello Statuto	N. 106 incontri nel 2016
--	---------------------------------

4.2.1. GLI OSSERVATORI MOSAICATURA PRG E VARIANTI URBANISTICHE

L'immenso patrimonio di informazioni raccolte nei PRGC è fondamentale nel definire le strategie di sviluppo del territorio, così come nel determinare e poi valutare l'efficacia delle regole per l'uso e la tutela dello stesso. L'Osservatorio Mosaicatura del PRGC della CMT0 nasce nel 2008 sull'esperienza maturata in collaborazione con la Regione Piemonte, con il supporto del CSI Piemonte, che da tempo hanno definito una metodologia per la raccolta ed il trattamento informatizzato degli strumenti urbanistici, e per la loro memorizzazione in forma normalizzata.

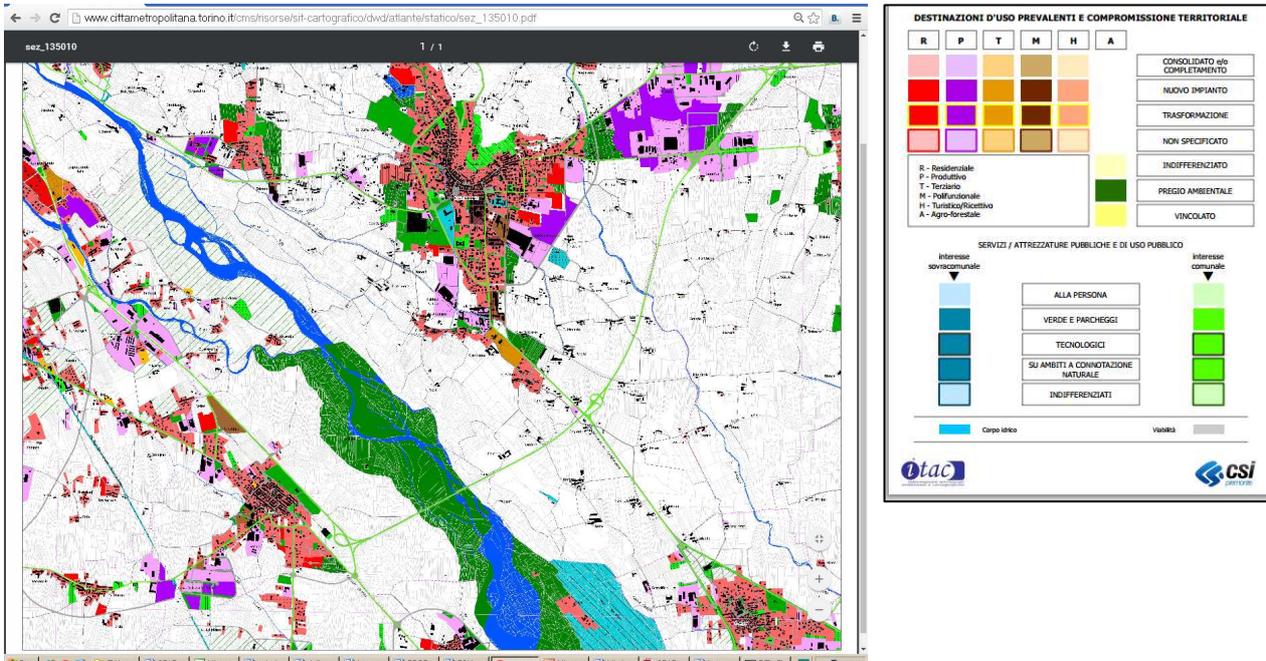


Fig. 13. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/sit-cartografico/dwd/atlante/statico/>

Le trasformazioni territoriali sono registrate rispetto alle destinazioni in atto, a partire dalle fasi "preliminari" dell'iter di formazione delle varianti, fino a quelle conclusive, con identificazione cartografica delle specifiche aree, registrazione delle modifiche proposte/attuate, classificazione per categoria e tipo. L'obiettivo è mettere a disposizione degli enti uno strumento che non pretende di avere cogenza "urbanistica", ma di supportare le attività di pianificazione sovracomunale, di agevolare i compiti istruttori dei funzionari che si confrontano quotidianamente con i PRGC, nonché di fornire un quadro di insieme nell'ambito delle attività di monitoraggio del PTC2. Tutti i dati geografici, corredati di metadato, possono essere scaricati dal sito web e sono sovrapponibili direttamente sulle mappe di Google Earth e Google Maps. La visualizzazione può essere strutturata per Comune, oppure può essere aggregata su base CMT0, per destinazioni d'uso; è inoltre possibile consultare il livello "storicizzato" che raccoglie le informazioni superate da successive modifiche apportate ai piani.

A partire dal 2009 l'Osservatorio PARVAR (pareri varianti) ha affiancato lo storico Osservatorio Mosaicatura, alimentandolo costantemente con le informazioni in esso raccolte.

Con l'entrata in vigore della nuova legge regionale 3/2013, il sistema utilizzato non era più in grado di accogliere l'immissione delle nuove tipologie di varianti così come definite dalla legge

urbanistica e di conseguenza, con un occhio alla spending review, si è optato per realizzare "in casa", sempre con il supporto del CSI Piemonte, una nuova struttura (**PROCURB – procedure urbanistiche**) basata su pagine html, adatta ad archiviare, cercare, visualizzare, pubblicare tutti i procedimenti e la documentazione sia essa preesistente, sia nuova.

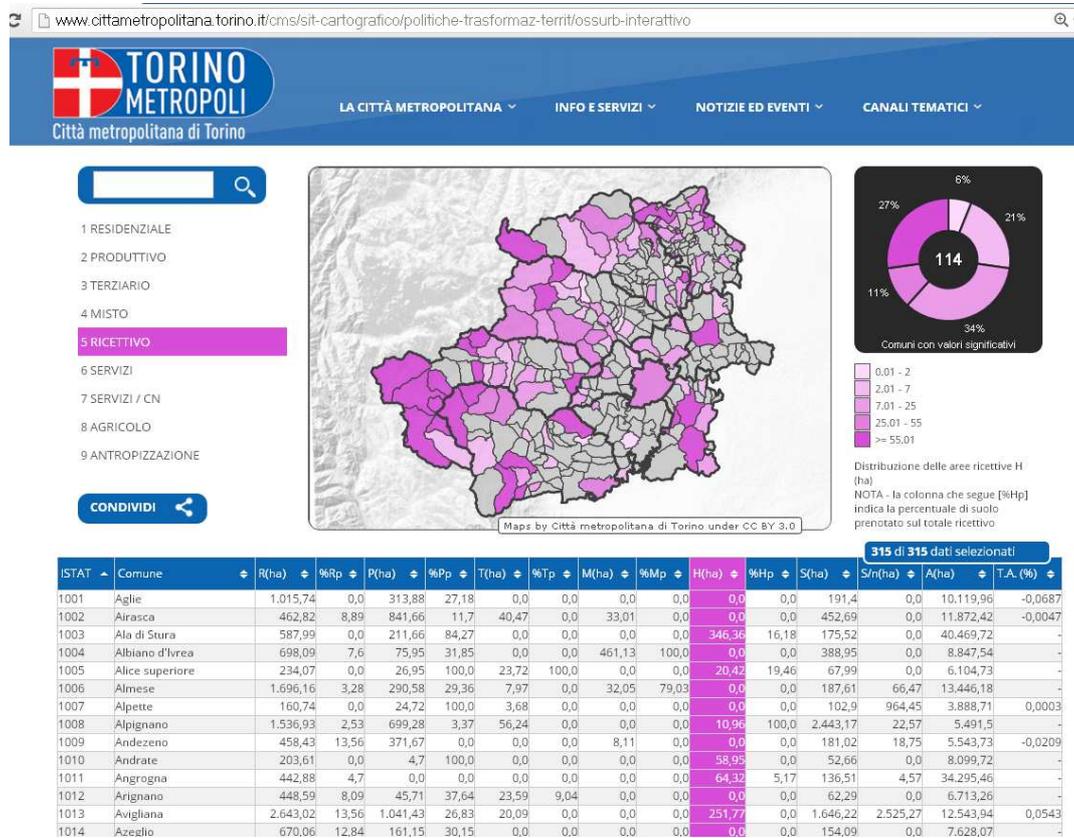


Fig. 14. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sit-cartografico/politiche-trasformaz-territ/ossurb-iterattivo>



Fig. 15. <http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/urbanistica/procedimenti/procedimenti>

4.2.2. OSSERVATORIO DELLE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI, CONSUMO DI SUOLO E DELLE AREE DENSE, DI TRANSIZIONE E LIBERE

Strumento fondamentale per l'attuazione delle politiche sul contenimento del consumo di suolo è l'*Osservatorio delle trasformazioni territoriali*, attivato dalla Provincia di Torino già nel 2002, pioniera nel panorama nazionale. L'Osservatorio, oltre a monitorare il **consumo di suolo**, **registra in continuo le pressioni di origine antropica** nei confronti delle aree naturali, ed in particolare del suolo agricolo ed ha condotto un'analisi diacronica per un arco temporale di quasi due secoli con l'ausilio di strumenti GIS, utilizzando i dati cartografici derivati dalle mappe degli Stati Sardi (1816 – 1830), attraverso livelli temporali intermedi (IGM 1880,1920 e 1960), fino a tempi più recenti (CTR 1990, foto aeree del 2000, immagini satellitari).

Se in una prima fase l'attenzione si è orientata principalmente alla lettura delle dinamiche di espansione delle aree urbanizzate, dell'evoluzione dei tracciati dei principali corsi d'acqua, e dello sviluppo delle principali vie di comunicazione, oggi la maturità e la ricchezza di dati dell'Osservatorio consentono di portare avanti concretamente le politiche di contenimento del consumo di suolo, supportano le valutazioni di eco-sostenibilità di tutte le azioni messe in atto dai diversi enti relativamente al sistema naturale, al sistema economico e produttivo, al sistema delle infrastrutture della mobilità. (Fig. 9)

A partire dal 2014, all'Osservatorio del consumo di suolo si è affiancato uno strumento atto a raccogliere ed analizzare i dati derivanti dall'applicazione dell'articolo 16 del PTC2 da parte dei comuni: la **raccolta**, la georeferenziazione e la "mosaicatura" **delle perimetrazioni delle aree dense, di transizione e libere** condivise nei tavoli tra Comuni, CMT0 e Regione.

Tale attività si propone di contribuire ad un'analisi, sul medio periodo-lungo periodo, delle effettive ricadute in termini di contenimento dei suoli urbanizzati a seguito dell'applicazione delle norme del PTC2.

Il raffronto tra le perimetrazioni condivise e quelle scaturite dal modello CMT0 permetterà inoltre di meglio definire i punti di forza e debolezza del metodo di tracciamento delle aree proposto dalla CMT0, e di perfezionarlo. L'Osservatorio offre anche la possibilità di analizzare le modalità con cui i diversi Comuni stanno procedendo a riadattare il metodo proposto alle specificità del proprio territorio.

4.2.3. VERSO UN SISTEMA INFORMATIVO GEOGRAFICO INTEGRATO

L'esperienza maturata a partire dal 2008 e concretizzata nel *Protocollo d'intesa per la realizzazione di un Sistema Informativo unificato per il governo del territorio, attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale*, ha visto l'**adesione di circa 150 Comuni** ad un progetto che intendeva trasferire anche a livello di conoscenza condivisa riferita a dati territoriali e cartografia, l'approccio della copianificazione proposto dalla legge regionale 1/2007. Il progetto prevedeva che la Provincia mettesse a disposizione dei Comuni la propria cartografia catastale, carta tecnica, ortofotocarta (in formato raster e vettoriale), a fronte di un ritorno da parte dei Comuni che si impegnavano a restituire i propri strumenti urbanistici in formato digitale e codificati secondo una legenda unificata.

La legge regionale 3/2013 prevede all'articolo 3 (**Strumenti e livelli di pianificazione**), la nascita e la **gestione integrata di un sistema informativo geografico regionale, quale riferimento conoscitivo fondamentale per la valutazione, l'elaborazione e la gestione telematica degli strumenti di pianificazione. Innestandosi nel processo di dematerializzazione degli atti e dei procedimenti ("l'urbanistica senza carta"), si prevede che gli enti territoriali conferiscano i dati conoscitivi fondamentali per la formazione del sistema informativo geografico regionale.**

D'altro canto, anche sul fronte del monitoraggio del consumo di suolo, la Regione Piemonte sta da qualche anno procedendo su scala più vasta alla raccolta ed elaborazione di dati: in una logica di sempre maggiore collaborazione e condivisione delle basi dati informative e cartografiche, ed in considerazione del fatto che nei nuovi modelli di copianificazione la conoscenza partecipata e condivisa tra gli enti non può che concorrere ad essere strumento di garanzia della tutela del territorio, si è convenuto di far confluire i reciproci sforzi in una direzione comune, attraverso la messa a fattore comune di definizioni, metodologie, dati, strumenti e processi (cfr. cap. 4.2.3).

Da gennaio 2014, la CMT0 si è dunque resa disponibile a collaborare con la Regione al fine di:

- **realizzare una conoscenza collaborativa del territorio;**
- **giungere ad una condivisione della cartografia per arrivare ad uno strumento unico ed unificato quale base per la pianificazione urbanistica e territoriale (DBTRE);**
- **normalizzare formati, linguaggi, logiche, glossari nella formazione dei PRG;**
- **definire specifiche unificate per l'acquisizione e la restituzione dei piani informatizzati;**
- **realizzare uno spazio comune ed accessibile per la diffusione dei dati e della cartografia**

L'attuazione del PTC2 attraverso l'adeguamento dei PRGC non potrà che trovare un valido supporto in tale processo di ricomposizione dell'entropia di dati territoriali, geografici, cartografici.

4.3 VARIANTE IN TEMA DI STABILIMENTI A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE E NOTA ESPLICATIVA N. 5

E' trascorso molto tempo da quel 10 luglio 1976, quando l'ICMESA riversò su Seveso la sua nube di diossina, e da quel 2 dicembre 1984, quando a Bhopal (India), l'isocianato di metile fuoriuscito da una fabbrica di fertilizzanti della Union Carbide si diffuse nell'abitato provocando la morte di migliaia di persone. Da allora, la Comunità Europea si è dotata di un'avanzata normativa per la prevenzione degli incidenti industriali (direttiva CEE/82/501 "Seveso", dir. 96/82/CE "Seveso bis", dir. 2003/105/CE), indirizzata in parte alle imprese e finalizzata ad una gestione della sicurezza integrata nelle scelte relative al ciclo produttivo, con la finalità di diminuire la probabilità di un accadimento incidentale e la sua ampiezza, dall'altra all'autorità pubblica che assume l'obbligo di dotare le aree interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante di piani di emergenza esterna (PEE)¹⁰, allo scopo di poter intervenire tempestivamente e con conoscenza delle sostanze e dei rischi in gioco, in caso di necessità

Meno si è fatto per un altro obiettivo essenziale: pianificare il territorio in modo da allocare correttamente le attività industriali e le attività che possono costituire bersaglio degli effetti di un incidente. Non rare sono le previsioni urbanistiche ad alto carico antropico, come strutture ricettive, centri commerciali anche di grandi dimensioni, impianti sportivi, collocate in prossimità di stabilimenti a rischio di incidente rilevante. In altri casi, si riscontra l'insediamento di nuovi stabilimenti in aree non congrue per la presenza di importanti fattori di vulnerabilità ambientale. Eppure anche in Italia, con il recepimento della direttiva Seveso e il successivo d. m. 9 maggio 2001 "Requisiti minimi in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante", vige l'obbligo di verificare le compatibilità tra i fattori di rischio industriale e le dinamiche dell'urbanizzazione.

Il ruolo assegnato già dall'articolo 14 del d.lgs. 334/99 alle Province era quello di individuare attraverso il proprio Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti Seveso e disciplinare la relazione tra detti stabilimenti, gli elementi territoriali e ambientali vulnerabili, le reti e i nodi infrastrutturali e di trasporto, esistenti e previsti, tenendo conto delle aree di criticità relativamente alle diverse ipotesi di rischio naturale individuate nei piani di protezione civile.

In questa logica, **la pianificazione provinciale (ora anche metropolitana) costituisce l'unità di base per il coordinamento tra la politica di gestione del rischio ambientale e la pianificazione di area vasta ed è la sede nella quale ricomporre i problemi generati dalle situazioni, non rare, di stabilimenti collocati in prossimità dei confini comunali:** condizione che comporta, ovviamente, un allargamento dei fattori di rischio sui Comuni limitrofi.

Alla Città metropolitana spettano le funzioni di pianificazione di area vasta, per indicare gli indirizzi generali di assetto del territorio, con la specifica missione di ricomporre le scelte locali

¹⁰ In tema si Stabilimenti a rischio, la CMT0 collabora strettamente con la Prefettura nella redazione e sperimentazione di tali Piani di emergenza esterna.

rispetto ad un quadro coerente di livello territoriale più ampio (interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione).

In sostanza la pianificazione territoriale ha come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione (in particolare le zone residenziali e le funzioni "sensibili" quali scuole, ospedali,...) e la presenza degli stabilimenti soggetti alla disciplina del d.lgs. 334/99 smi (Seveso), ponendo particolare attenzione alle situazioni in cui gli stabilimenti sono collocati in prossimità dei confini comunali (opportunità di promuovere procedure di copianificazione e di concertazione).

Gli strumenti urbanistici dei Comuni interessati sono tenuti ad individuare e disciplinare le aree da sottoporre a specifica regolamentazione e, a tal fine, predispongono uno specifico Elaborato Tecnico "Rischio di incidenti rilevanti (RIR)" come parte integrante del piano regolatore e si adeguano ai disposti del PTC.

La Provincia di Torino si è dotata di uno strumento, primo e a tutt'oggi unico esempio in Piemonte di adeguamento alla direttiva "Seveso" da parte di un piano territoriale, nonché di uno dei pochi esempi a livello nazionale, che si prefigge l'obiettivo di accompagnare i Comuni nel processo di armonizzazione tra pianificazione urbanistica "classica" e pianificazione del rischi industriale. La **Variante "Seveso" al PTC¹¹** ha assunto piena efficacia con la pubblicazione sul B.U.R. n. 43 del 28/10/2010 ed è divenuta parte integrante del PTC2 (art. 7 delle N.d.A del PTC2 e articolo 17 comma 10 che riconferma il concetto di tutela del territorio e della salute, ed esclude la possibilità di realizzare nuovi insediamenti all'interno delle aree di danno: il divieto è da intendersi limitatamente alle categorie territoriali A e B di cui alla tabella 1 dell'Allegato al D.M. 9 maggio 2011, nonché nei limiti stabiliti ai sensi del decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 09/05/2001 (in particolare al paragrafo 6.3.1. dell'Allegato). La Variante "Seveso" è stata altresì di stimolo alla Regione Piemonte che nello stesso anno ha predisposto le *Linee guida per la valutazione del rischio industriale* ed ha avviato una campagna di sensibilizzazione nei confronti della altre Province piemontesi e dei relativi Comuni affinché si adeguassero alla normativa di settore.

Un primo elemento fondante della Variante consiste nell'individuazione puntuale delle aree su cui si risentono gli effetti di rischio della presenza dello stabilimento. Partendo dalla considerazione che la pur necessaria e importante determinazione delle "aree di danno" secondo i metodi collaudati di analisi di rischio, per ragioni tecniche, di incertezza e normative, presenta limiti importanti quando applicata alla pianificazione territoriale ed urbanistica comunale, la Variante al PTC ha definito:

- un' **area di esclusione** (approccio di vincolo), di estensione variabile in base alla tipologia di pericolo (200 – 300 metri dal perimetro dello stabilimento), nella quale vige, fatte salve le

¹¹ http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/pian_territoriale/varseveso/varseveso1

situazioni esistenti, un divieto di coesistenza tra stabilimenti “Seveso”, o “sottosoglia¹²”, ed elementi territoriali vulnerabili di categoria A o B;

- una più ampia *area di osservazione* (approccio di monitoraggio e pianificazione), in cui condurre una puntuale indagine conoscitiva e nella quale il comune, con ampia autonomia di valutazione, deve prevedere una specifica regolamentazione.

La valutazione della compatibilità territoriale è integrata dall’indagine ambientale affrontata, da un lato con la suddivisione del territorio in tre macrozone (zone ad altissima, rilevante e ridotta vulnerabilità ambientale), dall’altro con il confronto con la tipologia di pericolo costituito dallo stabilimento (rischio di esplosione, incendio, ambientale).

Con un metodo di tipo matriciale, sono stabilite alcune situazioni di esclusione reciproca; quindi si passa all’analisi della vulnerabilità del suolo, del sottosuolo e del sistema delle acque, rispetto ai rilasci accidentali di sostanze pericolose, graduando le misure impiantistico – gestionali necessarie poter per insistere su un determinato territorio in un’ottica di ragionevole riduzione del rischio.

A partire dall’approvazione della Variante “Seveso”, pressoché la totalità dei Comuni sede di stabilimenti (ma non solo loro) si sono attivati per la predisposizione dell’Elaborato RIR (Rischio di incedente rilevante) e per l’approvazione della relativa variante urbanistica di adeguamento dei PRGC, integrando la cultura del rischio industriale direttamente nella formazione dei Piani.

A supporto dell’attività urbanistica dei Comuni, la CMT o si è resa disponibile a momenti di approfondimento e all’attivazione di **tavoli tecnici volontari** (ai quali partecipa anche la Regione e ai quali sono invitati i Comuni contermini), per fornire informazioni, assistenza tecnica e materiali di supporto agli uffici comunali così da accelerare i tempi di adeguamento dei PRG, incoraggiare i processi di **copianificazione**, elevare la qualità degli elaborati tecnici.

4.3.1. NOTA ESPLICATIVA N. 5 (ART. 50 DEL PTC2): VARIANTE “SEVESO”AL PTC – CHIARIMENTI IN MERITO ALLE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.LGS. 105/2015 E ALL’ABROGAZIONE DEL D.LGS. 334/99

Il 29 luglio 2015 è entrato in vigore il nuovo decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 che ha abrogato e sostituito il d.lgs. 334/99 (riferimento normativo principale in materia di stabilimenti a rischio di incidente rilevante); ciò comporta la necessità di provvedere all’adeguamento dello strumento di pianificazione metropolitano, azione che tuttavia non potrà essere avviata prima di un anno in quanto il quadro normativo di riferimento non è ancora del tutto completo:

- entro l’estate del 2016 si prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adotti le nuove Linee guida in materia di assetto del territorio, per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale;
- il quadro normativo (nazionale e regionale) riferito alla nuova funzione di pianificazione territoriale generale e di coordinamento (Legge 56/14) non è ancora completo.

¹² stabilimenti che non sono classificati “Seveso”, sebbene possano essere fonte di pericolo tanto quanto i primi, e che possono divenire molto problematici, anche in ragione della loro sostanziale invisibilità agli uffici della Pubblica Amministrazione

La modifica normativa richiede una variante allo strumento di pianificazione, tuttavia la revisione generale del PTC2 non potrà essere attuata in tempi brevi in considerazione sia dell'attesa modifica del d.m. 9 maggio 2001 da parte del legislatore nazionale, sia della riforma in atto e non ancora conclusa attuata dalla legge 56/2014 che ha ricadute dirette sugli strumenti di pianificazione della nuova Città metropolitana subentrata alla Provincia di Torino.

In tal senso si è ritenuto di fornire assistenza ai comuni attraverso la predisposizione di una Nota tecnica finalizzata a fornire **uno schema sintetico dei principali elementi innovativi introdotti dal D.lgs. 105/2015** rispetto al D.lgs. 334/1999, con particolare riferimento alle ricadute sugli strumenti urbanistici comunali, nonché un **quadro di lettura della Variante "Seveso" della Città metropolitana, rispetto ai nuovi contenuti della normativa nazionale.**

La Nota è stata approvata con [DCM n. 39516/2015 del 15 dicembre 2015](#), pubblicata sul BUR e sul sito istituzionale della CMTTo insieme alle precedenti Note.

I numeri della Seveso al 2016

La Città metropolitana di Torino ospita **18 stabilimenti classificati Seveso**, 10 di soglia inferiore e 8 di soglia superiore secondo la nuova classificazione del d.lgs. 105/2015 (in tutto il Piemonte sono 78 - fonte: Regione Piemonte, gennaio 2014¹³), con una diminuzione di 7 unità rispetto al 2014.

La variante "Seveso" ha fissato la scadenza dei termini per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla data del 28 aprile 2012: *"I comuni sono tenuti ad adeguare la propria strumentazione urbanistica alle disposizioni della presente Variante entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore, trascorsi i quali i comuni non possono adottare varianti strutturali a Piani Regolatori per i quali non si sia proceduto all'adeguamento alla suddetta Variante. [...]"*

In occasione dell'approssimarsi di tale termine, considerate le difficoltà riscontrate dalle Amministrazioni comunali, considerata la specificità della materia in oggetto, si è ritenuto di adottare con dGP n. 391 – 19606 del 17/05/2012 la **Nota esplicativa n. 2 "Attuazione del PTC2 - Nota esplicativa n. 2 relativa all'art. 7 delle N.d.A., in applicazione dell'art. 20 delle N.d.A. della Variante "Seveso" al PTC"**¹⁴, di chiarimento relativamente ad obblighi, tempistiche e modalità di adeguamento della strumentazione urbanistica comunale. L'articolo 20 delle N.d.A. della suddetta variante prevede infatti che:

La Nota esplicativa n. 2 chiarisce che:

- i comuni sede di stabilimento, sono tenuti ad adeguare la propria strumentazione urbanistica alla "Variante Seveso" entro il 28 aprile 2012 con variante strutturale. Trascorsa tale data, l'approvazione di "altre" varianti strutturali è subordinata alla previa approvazione del progetto definitivo della Variante Seveso. E' tuttavia ammissibile avviare una variante strutturale di adeguamento alla "Variante Seveso" che al suo interno preveda altri contenuti, sempre che si giunga all'approvazione del punto riferito all'adeguamento, prima dell'approvazione di ogni altro contenuto della variante in esame.
- i comuni contermini, sono tenuti ad adeguarsi alla "Variante Seveso" a seguito dell'avvenuto adeguamento da parte del/i comune/i sede/i di stabilimento Seveso, in occasione di una revisione generale di PRGC, o di variante strutturale, o di variante parziale che interessi, anche solo in parte, le aree di danno, esclusione o osservazione.
- Tutti gli altri comuni dovranno adeguarsi in occasione della prima variante generale al PRG.

¹³ Registro regionale delle attività Seveso (<http://www.regione.piemonte.it/ambiente/siar/registro.htm>).

¹⁴ http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/sezioni/urbanistica/note_esplicative

Nelle more dell'adeguamento valgono in ogni caso le norme di salvaguardia definite all'art. 20 delle N.d.A.

LA SITUAZIONE AL 31.12.2016

COMUNI SEDE DI STABILIMENTO "SEVESO"	
<i>Comuni che hanno avviato RIR:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Chivasso (tavolo tecnico in corso) - Front (tavolo tecnico <u>concluso positivamente</u>) - Grugliasco (variante strutturale in corso) - Luserna San Giovanni (variante generale in corso) - Mathi (tavolo tecnico in corso) - Robassomero (tavolo tecnico in corso) - Roletto (tavolo tecnico in corso) - San Maurizio Canavese (tavolo tecnico <u>concluso positivamente</u>) - Volpiano (variante strutturale in corso).
<i>Comuni che non hanno avviato il RIR (o con situazione ferma da anni):</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bosconero - Givoletto (tavolo tecnico fermo dal 2012) - Leinì (tavolo tecnico fermo dal 2011).
<i>Comuni che hanno RIR vigente adeguato:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rivalta di Torino - Settimo Torinese - Trofarello.
<i>Comuni che hanno RIR vigente adeguato da rivedere:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Orbassano (variante generale in corso, il RIR è vigente ma prima della Notifica di Brenntag).
CONTERMINI INCLUSI ALMENO IN PARTE IN UN'AREA DI OSSERVAZIONE:	
<i>Comuni che hanno avviato adeguamento/RIR:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - San Gillio (tavolo tecnico <u>concluso positivamente</u> su ditta Avita, poi uscita dalla Seveso) - Bruino (tavolo tecnico <u>concluso positivamente</u>) - Ciriè (variante generale in corso) - Caselle T.se (variante in corso?) - Moncalieri (tavolo tecnico <u>concluso positivamente</u>).
<i>Comuni che non hanno avviato adeguamento/RIR ma attendono RIR comune principale:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rivarolo C.se - Brandizzo - Torino (tavolo tecnico fermo dal 2012) - Pinerolo.
<i>Comuni che non hanno avviato adeguamento/RIR nonostante RIR comune principale vi sia:</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nessuno.

5. DELRIO: FUNZIONI FONDAMENTALI E STRUMENTI IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE – SCHEMI

Le principali riforme amministrative che riconoscono alla Provincia l'attribuzione di funzioni statali di interesse locale, per l'attuazione del decentramento amministrativo, si susseguono a partire dalla seconda metà degli anni 50. La Provincia inizia a sperimentare le competenze e le funzioni attribuitegli dallo Stato e sancite dagli **articoli 117 e 118 della Costituzione italiana**.

La **legge 142/1990** iniziò a delineare il nuovo ruolo della provincia individuando le funzioni di amministrazione (articolo 14), e di programmazione (articolo 15) in vasti settori di intervento tra i quali la pianificazione territoriale (piano territoriale di coordinamento provinciale), il settore dei trasporti e della viabilità, l'organizzazione dei rifiuti, la tutela del suolo, la tutela, valorizzazione e protezione dell'ambiente. Con successive norme sono state poi ripristinate le originarie e storiche competenze in materia di assistenza sociale.

Il **decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**¹⁵, unitamente ad una serie di altri decreti attuativi previsti dal capo I della legge 59 del 1997 *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*, in ordine al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, hanno trasferito alle province numerose funzioni prima spettanti allo Stato e alle regioni, in ragione del principio di sussidiarietà.

Per quanto di sua competenza, la Regione Piemonte ha dato attuazione al d.lgs. 112/98 sia operando una ripartizione delle funzioni individuate fra Regione stessa, Province e Comuni, sia attraverso la **legge regionale 26 aprile 2000, n. 44**, sia attraverso il rinvio a leggi regionali previgenti il citato decreto.

Il **d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267** *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, ha sancito i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali, ed ha definito la Provincia quale *“ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo individua le funzioni e i compiti di programmazione”*, individuando gli organi e la forma di governo di tipo presidenziale, rappresentati dal **Consiglio**, dalla **Giunta** e dal **Presidente**.

A partire dal 1° luglio 2014 le **città metropolitane**, quali enti con funzioni di area vasta, hanno assunto le seguenti **FINALITÀ ISTITUZIONALI GENERALI**:

cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano

promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione

promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione

cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo

¹⁵ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59

Per quanto concerne le FUNZIONI, il quadro che si prospetta è il seguente:



Le funzioni assegnate alla **Città metropolitana** sono:

- a) Adozione e aggiornamento annuale di un **PIANO STRATEGICO triennale del territorio metropolitano**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di competenza;
- b) **PIANIFICAZIONE TERRITORIALE GENERALE**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano
- c) Strutturazione dei sistemi coordinati di gestione dei **servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i Comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzione di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione dei concorsi e procedure selettive;
- d) **Mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della **PIANIFICAZIONE URBANISTICA** comunale nell'ambito metropolitano;
- e) Promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana delineata nel PIANO STRATEGICO di cui alla lettera a);
- f) Promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione** in ambito metropolitano.

Le funzioni assegnate alle Province sono:

- a) **PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PROVINCIALE DI COORDINAMENTO**, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

- b) **Pianificazione dei servizi di trasporto** in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) Raccolta, elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa degli enti locali;
- e) **Gestione dell'edilizia scolastica;**
- f) Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Per quanto concerne la materia della pianificazione territoriale e dell'urbanistica quindi, i riferimenti più diretti si trovano nelle seguenti funzioni:



Questo nuovo assetto porta con sé una serie di questioni aperte che devono essere analizzate ed affrontate con urgenza. Una di queste riguarda la relazione con la normativa urbanistica vigente e con gli strumenti di pianificazione fino ad oggi conosciuti ed utilizzati.

5.1 PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI AREA VASTA. RIFERIMENTI NORMATIVI E STATUTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

La Legge 7 aprile 2014, n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, nell'istituire le città metropolitane, assegna loro la nuova funzione fondamentale di

"pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano" (let. b, comma 44, art. 1).

Alle città metropolitane sono altresì attribuite le funzioni delle province, e dunque la *pianificazione territoriale di coordinamento* (let. a, c. 85, art. 1). Le funzioni attribuite dalla normativa nazionale alle città metropolitane in materia di pianificazione si esplicano dunque in:

a) funzioni fondamentali:

- **pianificazione territoriale generale** e formazione del relativo strumento di pianificazione
 - L. 56/2014, comma 44, let. b) - Funzioni delle città metropolitane
- **pianificazione territoriale di coordinamento** e formazione del relativo strumento di pianificazione
 - L. 56/2014, comma 44, comma 85, let a) e seguenti - Funzioni delle province
 - D.lgs. 267/2000 art. 19 - Funzioni delle province

b) ruolo e compiti:

➤ **indirizzo**

- L. 56/2014, comma 44 let. a) "*adozione...di un piano strategico...che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni ..., anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza*"

➤ **programmazione e coordinamento delle politiche territoriali**

- L. 56/2014, comma 44 let. a, (Piano strategico e vocazione della città metropolitana), let. d (sviluppo economico e sociale), comma 85, let. b (pianificazione territoriale di coordinamento)
- D.lgs. 267/2000 art. 20 - Piano territoriale di coordinamento
- L.R. 23/2015, comma 1, art. 4 "*La Città metropolitana svolge, inoltre, un'azione di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono e delle loro forme associative, favorendo i programmi di sviluppo socio-economico.*"

➤ **conformazione del territorio** (non della proprietà)

- L. 56/2014, comma 44 let. b) "*... alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali...: pianificazione territoriale generale anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano*"
- L. 56/2014, comma 44 let. d) "*.. alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali...: mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano*"
- D.lgs. 267/2000, comma 5, art. 20: "*Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.*"

Il 14 aprile 2015, la **Città metropolitana di Torino** ha approvato il proprio **Statuto** che, all'articolo 8, declina la funzione di Pianificazione territoriale metropolitana nei seguenti commi:

- "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 formato ed aggiornato anche per zone omogenee.
2. Il Piano territoriale generale metropolitano comprende le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli al consumo di suolo e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni (art. 1 comma 44 lett. b) legge 56/14).

3. Il Piano territoriale generale metropolitano assume l'efficacia a tutti gli effetti di Piano territoriale di coordinamento ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
4. In raccordo con la Regione Piemonte e degli enti competenti, la Città Metropolitana persegue la migliore omogeneità e integrazione delle normative edilizie locali e promuove la formazione ed integrazione delle banche dati territoriali ed ambientali, attraverso la cartografia digitale e gli osservatori tematici.
5. Il Piano è approvato dal Consiglio metropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell'Assemblea dei sindaci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana e sentite le realtà sociali.
6. I procedimenti di formazione, adozione e revisione del Piano territoriale generale metropolitano si ispirano al principio di trasparenza e partecipazione dei cittadini singoli o associati. "

Nelle more di un puntuale adeguamento da parte della Regione della L.R. 56/77 alla Legge 56/14, la CMTTo ha scelto di fissare **alcune linee interpretative (non esaustive)** circa i contenuti del PTGM e i rapporti tra il nuovo strumento e il *Piano territoriale di coordinamento* (PTC), orientandosi verso la realizzazione di un unico strumento di pianificazione territoriale di area vasta, con l'obiettivo generale della semplificazione degli strumenti e dei procedimenti per una più efficace attività di governo del territorio metropolitano e in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza.

D'altra parte, la riforma "Delrio" per poter essere attuata concretamente necessita che sia al più presto portato a termine l'adeguamento del quadro normativo regionale¹⁶, attività avviata con l'approvazione della **Legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)"** in vigore dal 29.10.2015 (S.O. 2 B.U.R. n. 43/15), che all'articolo 21 afferma che:

"... Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione con successivi provvedimenti legislativi si provvede ad adeguare le specifiche normative di settore alle disposizioni di cui alla presente legge, anche con norme di abrogazione esplicita e di coordinamento." (Art. 21. Disposizioni finali e transitorie)

A oltre due anni di distanza dall'istituzione delle città metropolitane, anche alla luce del risultato del *referendum* costituzionale dello scorso luglio, si ritiene quanto mai urgente procedere speditamente al recepimento da parte della LUR regionale della Legge 56/14, anche attraverso l'avvio di un tavolo di confronto tecnico/politico tra Regione e Città Metropolitana.

La CMTTo si è dunque attivata chiedendo alla regione l'apertura di un tavolo tecnico/politico, all'interno del quale condividere l'adeguamento della attuale LUR alla legge 56/14 (febbraio 2016). In tale occasione sono state proposte, l'altro alcune considerazioni di carattere generale e alcune proposte puntuali in merito alle modifiche da apportare alla LR 56/77, di seguito sintetizzate:

1. Si ritiene che il nuovo *Piano territoriale generale metropolitano* (ovvero *Piano territoriale metropolitano generale e di coordinamento*, o come opportunamente sarà denominato) dovrà concretizzarsi in **un unico strumento** in grado di assumere a tutti gli effetti l'efficacia sia di *Piano territoriale generale* (ai sensi del comma 44, let.

¹⁶ "Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla sua data in vigore" (comma 144, L 56/14). La legge 56/14 è entrata in vigore il giorno 8 aprile 2014, ai sensi del comma 151 dell'articolo 1 unico della legge medesima.

b) L. 56/14), sia di *Piano territoriale di coordinamento* (ai sensi del comma 85, let. a, L. 56/14 e art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

2. E' opportuno che il testo revisionato della LUR **dichiari in maniera esplicita che il PTC vigente e i relativi piani attuativi e di settore previsti dalla legge regionale mantengono la loro piena efficacia**, nelle more dell'approvazione del nuovo strumento di pianificazione territoriale metropolitano. A tal fine il comma 7 dell'**articolo 4** della l.r. 56/77, potrà essere sostituito dal seguente:

"7. Fino all'approvazione del Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana, il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato ai sensi del Titolo II assume l'efficacia del Piano territoriale di coordinamento della città metropolitana (PTCM) "

Si propone inoltre di introdurre il comma 7bis:

"Fino all'approvazione del Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana permane l'efficacia degli strumenti di pianificazione territoriale dello stesso territorio formati, approvati o modificati ai sensi del titolo II della presente legge."

3. E' opportuno sanare il costante ricorso nel testo vigente della L.R. 56/77 della sigla "PTCM" (Piano Territoriale di coordinamento della città metropolitana), nonché richiamare esplicitamente lo strumento di pianificazione metropolitana là dove necessario. Il **comma 4 dell'articolo 5** della l.r. 56/77, potrà essere modificato come segue:

*"4. Il PTCP o il PTGM (o come diversamente denominato), attraverso un'intesa tra la provincia o la città metropolitana, la Regione e l'autorità di bacino del fiume Po, possono assumere **rispettivamente** il valore e gli effetti del piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI); in tal caso l'adeguamento degli strumenti urbanistici alla pianificazione di bacino, se non ancora effettuato, è operato con riguardo al PTCP o al PTGM (o come diversamente denominato)."*

Al **comma 8 dell'articolo 8 bis** della l.r. 56/77,

le parole: "piani paesistici di competenza **Provinciale**" sono sostituite dalle seguenti: " piani paesistici di competenza **Provinciale o Metropolitana**"

All'**articolo 8 ter** della l.r. 56/77, ovunque ricorrano nel testo,

le parole "Piano Territoriale Provinciale" sono sostituite dalla parola "**PTCP**"

le parole "Piano Territoriale Metropolitano" sono sostituite dalla parola "**PTGM (o come diversamente denominato)**".

Al secondo periodo del comma 16 dell'**articolo 15** della l.r. 56/77,

le parole "PAI o al PTCP" sono sostituite dalle seguenti: "**PAI, al PTCP e al PTGM (o come diversamente denominato)**".

Al primo comma dell'**articolo 15 bis** della l.r. 56/77,

le parole: "*ove istituita,*" sono soppresse.

secondo comma dell'**articolo 17** della l.r. 56/77,

le parole: "sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali" sono sostituite dalle seguenti: " sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali e **metropolitani**"

Al primo periodo del comma 4 dell'**articolo 17** della l.r. 56/77,

le parole: "PAI o al PTCP" sono sostituite dalle seguenti: "*PAI, al PTCP e al PTGM (o come diversamente denominato)*".

Al primo comma dell'**articolo 17 bis** della l.r. 56/77,

le parole: "sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali" sono sostituite dalle seguenti: "sono conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali **e metropolitani**"

Nell'ambito dello stesso tavolo, la CMT0 ha chiesto di poter partecipare alla ridefinizione degli AIT Regionali (nell'ambito della revisione del PTR), in considerazione della nuova configurazione approvata dalla CMT0 in 11 Zone omogenee.

Area territorio, trasporti e protezione civile - Ufficio di Piano

Direttore Area Giannicola MARENGO

Resp. tecnico Irene MORTARI

Servizio pianificazione territoriale generale e co pianificazione urbanistica