il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ



Torino, un Piano in gran parte regolativo. E va bene così

Anna Prat (urbanista, dirigente comunale, già direttrice di Torino Internazionale) commenta il Piano regolatore in corso di approvazione. Un'ampia riflessione, anche disincantata e provocatoria, che parla profondamente di urbanistica e di città

TORINO. Il percorso di approvazione del nuovo Piano regolatore di Torino sta generando un intenso dibattito. Ne ha scritto Carlo Alberto Barbieri. Qui ospitiamo l'intervento che ci invia Anna Prat. Il confronto si concentra su nodi attuali del fare urbanistica oggi, in Italia, e del fare città. In una realtà che non pianificava dal Piano di Vittorio Gregotti, a metà anni Novanta. E che lo sta facendo con una legge regionale degli anni Settanta (scritta da Giovanni Astengo)

Partiamo dal punto in cui siamo. **Dopo oltre 30 anni** da quando si è iniziato a lavorare al Piano Regolatore Generale cosiddetto **Gregotti-Cagnardi**, in base ai professionisti che l'hanno redatto, la città di Torino si sta dotando in questo mandato di un nuovo strumento urbanistico generale. Dopo l'adozione del Progetto Preliminare in Consiglio Comunale, siamo nella fase dei 60 giorni (entro il 22 maggio) in cui si possono presentare osservazioni. L'idea che un Comune debba "controdedurre" ogni osservazione che riceve da enti e singole persone è uno **straordinario esempio di democrazia partecipata, prevista per legge**. La motivazione

storica è che, come ben noto, un piano urbanistico favorisce e sfavorisce interessi, soprattutto edificatori e quindi economici, ma anche ideali, ambientali ed estetici; viene quindi dato il diritto di esprimersi, prima che sia definitivamente modificato e approvato.
Trasmettere la propria voce attraverso l'invio di un modulo però è **un'idea un po' rigida di partecipazione, non un modello di dialogo aperto e costruttivo**. Costringe a semplificare, specificare ed esprimersi in modo chiaro. Si tratta pur sempre di uno strumento prevalentemente riferibile alla sfera del diritto. Consiglio: affinché l'osservazione non sia solo un'espressione simbolica, conviene concentrare le osservazioni su aspetti tecnici e precisi che possono essere considerati ed effettivamente "emendati". Si può anche scrivere al Comune che si vorrebbe un Piano più attento alle esigenze dell'infanzia, per fare un esempio, ma probabilmente non produrrebbe cambiamento, o riceverebbe una risposta che indica che in vari punti dei documenti si dichiara di farlo. D'altronde il PRG non è lo strumento più adatto per fare politiche e azioni per l'infanzia.
Come è andato il coinvolgimento di cittadini/e ed enti nelle fasi di elaborazione del Piano? Sono stati svolti alcuni incontri preliminari con i principali attori del territorio, ma su questi non ci sono restituzioni disponibili, almeno note, quindi è difficile valutare contenuti e approcci. Gli indirizzi del piano, per essere efficaci, radicati, dovrebbero essere costruiti con gli attori del territorio. È stato invece sicuramente messo in campo **un lavoro di ascolto diffuso degli abitanti**, attraverso l'articolato progetto Voci di Quartiere di UrbanLab. Questo Piano è innanzitutto **uno straordinario e ampio lavoro tecnico**. Elaborato in modo carsico da staff e consulenti vari, senza anticipazioni e discussioni di ipotesi intermedie, è emerso poi nella forma finale. Pare che l'assessore **Paolo Mazzoleni** abbia detto in qualche occasione: "*Pensavate che non ce l'avremmo fatta, eh?*". Effettivamente il Piano è poi stato redatto in modo molto solido, documentato e chiaro in pochi mesi, mettendo in campo molte risorse del sistema locale. In queste settimane Mazzoleni, insieme a staff interno ed esterno, partecipa generosamente a molti incontri in città che vengono organizzati da soggetti diversi, in cui illustra a fondo il Piano, risponde in modo chiaro e articolato a domande e critiche.

Alcune osservazioni (che non serve più fare)

Approfitto per fare delle osservazioni al PRG, cosciente che ora non servono più. Ma magari potranno essere d'interesse in futuro, perché **il Piano non è uno strumento isolato**, finito,

immutabile. Dovrà essere gestito e attuato, in parte interpretandolo e mettendolo in connessione con molte altre politiche e azioni, di enti pubblici e del mercato privato. La prima osservazione è che si poteva tentare un confronto e una negoziazione con la Regione, fin da inizio mandato del sindaco, per definire **una sperimentazione per la città capoluogo** che consentisse di **innovare rispetto alla Legge urbanistica regionale del 1977**. In termini di diritto amministrativo, la questione non è per nulla semplice, ma valeva la pena di tentare. I tempi per riformare la Legge Astengo non c'erano, ma si poteva discutere tra gli enti, politicamente e tecnicamente, se per la città più grande, che rifà il suo piano dopo più di 30 anni, si potesse concepire **una pianificazione più in linea con gli approcci più avanzati in Italia**, ossia che distingue nettamente tra piano strutturale (di indirizzo) e piano operativo/conformativo.

La materia è tecnica, per addetti ai lavori, ma la questione è fondamentale. **Per fare politiche al passo con i tempi servono strumenti e regole adeguate**. Molto in breve: la pianificazione urbanistica derivante dalla Legge regionale piemontese, che si dice di "prima generazione", poco modificata nel tempo, prevede che si definisca un **mosaico dettagliato, omnicomprensivo e rigido del cambiamento urbano**, soprattutto in termini di destinazioni d'uso, servizi e standard. Un piano che ordina la crescita, disegnando il futuro atteso, ma che è stato poi modificato a Torino da più di 300 varianti. Nell'ambito di questo approccio iper e micro-regolativo, nel PRG del 1995 **Gregotti e Cagnardi avevano però anche proposto un grande progetto urbano,** ossia la creazione della cosiddetta **Spina Centrale**, un asse longitudinale di circa 10 chilometri nato dall'interramento dei binari della ferrovia, e il recupero di milioni di metri quadrati di aree industriali dismesse. Quindi **è possibile conciliare regolazione con grandi visioni trasformative** (ma a queste deve poi seguire la coerenza politica e capacità di attuarle).

Le versioni più avanzate delle leggi urbanistiche (Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, recentemente le Marche ma con un approccio diverso) **propongono di separare le necessità del governo del territorio**, attraverso una struttura in genere bipartita, variamente denominata: il "piano strutturale", che indica la visione, atto di indirizzo, di periodo lungo (10-15 anni); il "piano operativo", che dà le indicazioni precise di cosa si tenterà di attuare nei successivi 5 anni. Quest'ultimo è il cosiddetto piano conformativo e prescrittivo: indica diritti e obblighi per i proprietari. L'assessore ha fatto uno straordinario lavoro per tentare di portare il nuovo PRG il più possibile in questa direzione, **fissando meno paletti possibili a priori**

all'edificazione, solo limitandola e dando le regole per variare questi limiti, lasciando sostanzialmente aperte molte interpretazioni di dettaglio, da sviluppare in futuro, con altri strumenti (FRU, Linee guida, Piano di dettaglio).

La seconda osservazione si connette alla precedente. La faccio, quasi per dovere d'ufficio, **avendo coordinato l'ultimo piano strategico di area metropolitana per 38 comuni**, pubblicato nel 2015. Non si tratta di un Piano della Città Metropolitana, che ha 312 comuni, e oggi sta preparando per legge il suo Piano strategico. Si trattava di un piano volontario, che coinvolgeva centinaia di attori e persone esperte e non aveva nessuna valenza prescrittiva. Ossia un grande lavoro di **costruzione di visioni e azioni condivise**, che avrebbero portato poi ad attuazione coalizioni trasversali di attori. La scala a cui si è ragionato era appunto quella dell'area metropolitana. In quel documento era già indicato: **nei contesti metropolitani non ha più senso fare un piano territoriale a scala del singolo comune capoluogo**. I piani territoriali si fanno alla dimensione della scala dei fenomeni urbani più significativi, se possibile la cosiddetta "area funzionale", ossia quella dove si svolgono la maggior parte degli spostamenti casa-lavoro, che è più grande del Comune. I trasporti, l'economia, il lavoro, il commercio, il tempo libero, le tematiche ambientali, e così via, sono fenomeni di scala metropolitana, che non guardano i confini. L'OCSE sostiene da ormai 10 anni, che **fare piani e politiche alla scala giusta,** quella metropolitana (o intercomunale, per altri territori), è il più importante fattore di sviluppo.

Tra l'altro, e non a caso, dal 2015, **il sindaco del comune capoluogo e della Città Metropolitana coincidono**. Non è sicuramente semplice né facile lavorare a questa scala. Richiederebbe coraggio politico nel rivedere gli equilibri dell'ex provincia. **Ma le operazioni di riordino territoriale e amministrativo sono all'ordine del giorno in altre parti d'Italia**, con notevoli successi in termini di efficienza, efficacia e innovazione. Ad esempio, nella Città Metropolitana di Bologna, che è suddivisa in Unioni di Comuni, molte competenze urbanistiche dei Comuni sono ormai portate a scala metropolitana. Questa osservazione si connette alla precedente, perché, di nuovo, avrebbe richiesto di ragionare insieme alla Regione, oltre che ai Comuni di prima e seconda cintura. Tra l'altro si potrebbe portare UrbanLab (di nuovo, come Urban Center Metropolitano) ad agire a scala metropolitana, **magari trasformarlo in un Agence d'Urbanisme come quelle francesi**, a servizio dei Comuni dell'area metropolitana. O, fanta-policy: un ufficio comune tra Città Metropolitana e Comune capoluogo? Di nuovo, temi di politica, policy e riorganizzazione molto sfidanti, ma non impossibili, e che produrrebbero

grandi benefici in un momento di risorse scarse, personale dei Comuni sempre più ridotto.
In modo speculare a quella metropolitana, la terza osservazione riguarda la **scala dei quartieri**. Questa dimensio**ne rientra nel perimetro d'azione dell'amministrazione comunale. La visione di una "città di quartieri" (o dei 15 minuti) che il Piano evoca, non può essere realizzata realmente se non si affronta seriamente la questione del decentramento**. Oggi le **Circoscrizioni sono molto deboli**, da un punto di vista politico, economico, di capacità amministrativa. **Serve una sussidiarietà vera**, al livello di comunità a cui possono essere affrontate alcune questioni. Si potrebbero creare i Municipi, a cui dare reale e maggiore potere e risorse. Anche questo è un **tema complesso, a lungo politicamente tabù**, ma sembra che qualcosa possa muoversi di nuovo. Però molte esperienze avanzate in Europa se ne sono occupate: ad esempio il Comune di Barcellona ha promosso un ruolo partecipativo forte dei Barrios, Parigi e Londra sono storicamente organizzate in questo modo. L'ingiustamente vituperata Legge Delrio lo prevedeva: la riorganizzazione delle funzioni doveva andare dalla Regione in giù, fino ai Municipi.

Come cambierà Torino con questo nuovo PRG?

In città c'è curiosità, preoccupazione, soggezione. Almeno in certi ambienti**.** Si vorrebbe, legittimamente, capire se e come questo Piano potrà cambiare la città, il quartiere in cui si abita, il valore delle proprietà, magari anche la vita, in meglio o in peggio. Non mi stupisce che ci sia molto interesse: nella mia esperienza personale e professionale, **la qualità della vita dei luoghi in cui viviamo è uno dei temi che interessa di più alle persone**. Malgrado ciò, paradossalmente ce ne si occupa troppo poco: accettiamo troppo disagio, degrado, spazi pubblici, dotazioni di verde e case inadeguate alle nostre vite. Come cambierà Torino in base a questo PRG? **Poco o nulla, probabilmente**. **Se si intende un rapporto di causalità diretta**. E va anche bene così. Uno strumento di dichiarazioni d'intenzioni, di principi e regole, senza risorse e controllo sull'attuazione, non può di per sé produrre cambiamento.
Per fare chiarezza su un mantra che si aggira in città: questo non è un "piano alla milanese" (tipo cotoletta!), perché l'ha fatto un assessore che viene da Milano. Tra l'altro, l'urbanistica lombarda e milanese in particolare è da decenni molto rinnovata e audace, quindi sarebbe stato anche interessante. **Mazzoleni ha sicuramente introdotto degli approcci nuovi per Torino**, almeno in forma così sistemica, **ma che non sono solo milanesi**: la perequazione e

l'attenzione ai quartieri alla scala rilevante (molto apprezzabile l'Atlante dei quartieri e delle centralità). Non c'è da preoccuparsi: le vicende giudiziarie milanesi (e aggiungo: la scarsa qualità progettuale di molto interventi a Milano negli ultimi anni) non dipendono dall'approccio urbanistico, ma da altri fenomeni, più connessi alla gestione del governo del territorio. E – purtroppo, in un certo senso – possiamo anche non preoccuparci perché, a Torino, non abbiamo un mercato immobiliare così dinamico come quello milanese, da temere che si sviluppino grattacieli da tutte le parti.

Il PRG non cambia molto e va bene così. **Non vuol dire che sostengo la deregulation**. Tutt'altro, le città possono e devono essere indirizzate in modo innovativo e coraggioso nei loro cambiamenti, attraverso grandi visioni pubbliche e strategiche, anche grandi disegni urbani e l'attivazione delle migliori energie di attori e abitanti. Ma non si può pretendere da uno strumento tecnico e amministrativo quello che non può fare. Ancor più, se questo strumento normativo è inquadrato in una legge urbanistica regionale notoriamente da rivedere, ma questo è un altro tema. Molte delle questioni urbane cruciali sono affrontabili con altri piani settoriali, politiche, programmi, progetti e strumenti, e così via. Si può anche indicare in un lotto una nuova destinazione d'uso "casa del quartiere", ma per realizzarla servono molte altre risorse, e quelle economiche non sono le più difficili da mobilitare.

Il **Piano vanta numeri impressionanti di pagine, documenti, tavole, collaboratori, ore di lavoro**. Nella mia proporzione, assolutamente empirica, l'80% di questo PRG può essere definito come: 1. analisi e illustrazione di tematiche cittadine rilevanti: sociali, immobiliari, ambientali, quartieri; 2. indirizzi politici e narrative (città dell'innovazione, dei 15 minuti), o, se vogliamo dirla in un modo un po' brutale, un bel po' anche **wishful thinking (o fuffa)**. Il rimanente 20% è regolazione, e regole sulla regolazione. Per quanto riguarda le **analisi**, l'urbanistica spesso tende un po' a crogiolarsi nella descrizione della realtà, nel piacere dell'analisi e rappresentazione un po' fine a sé stessa. Molte tavole riportano con dovizia di particolari quello che già c'è, con un'ossessione per la completezza (come la Mappa dell'Impero di Borges che ha la dimensione dell'Impero stesso). Bisogna **perdonare agli urbanisti questa passione cartografica**, visto che non posso coltivare più quelle del "grande disegno urbano". Salvo poi che non siamo esseri bidimensionali, come nel libro "Flatlandia". Le cose nella vita accadono nella tridimensionalità, muovendoci e vivendo l'esperienza dello spazio insieme ad altri esseri, con tutti corpi, organi, i nostri sensi. **Quindi le tavole, che adoriamo, dicono molto ma non tutto**. Comunque, qualche visione di disegno urbano si potrebbe promuovere,

anche in tempi di città non in espansione, quale ad esempio quella dei super isolati pedonali a Barcellona, che tra l'altro potrebbe essere in parte reinterpretata a Torino, ad esempio rendendo verdi controviali o viali nei nostri lunghi corsi. Non vorrei essere apparsa irrispettosa parlando di "fuffa". Molte parole d'ordine e riflessioni sono molto giuste e interessanti, aggiornate con i dibattiti nazionali e internazionali. Inoltre, l'analisi delle politiche pubbliche spiega che le narrative sono fondamentali nell'aggregare le visioni e indirizzare gli spiriti e gli enti. Ma appunto, se sono "visioni del cambiamento", costruite e condivise tra gli attori, che ci credono e si impegnano per attuarle, magari anche un po' dirompenti. **Le parole da sole non bastano se non riflettono mindset** (come dice spesso l'ex sindaco Valentino Castellani), e si traducono in decisioni, azioni, disponibilità e scelte d'investimento, meccanismi organizzativi e processuali (governance, persone, uffici, pratiche) e impatti.
Ed è qui che, secondo me, casca un po' l'asino: nella parte descrittiva, non basta dichiarare che si vuole la sostenibilità ambientale, se poi non si declina il "cosa" (meno auto, più energie rinnovabili, meno inquinamento, depavimentazioni, più verde?) e il "come" (e non è il PRG lo strumento migliore, ma forse qualcosa ci stava e ci sta ancora). Non basta dire che si vuole tutelare il commercio di prossimità, se le grandi forze economiche e i nostri comportamenti sono andati verso la grande distribuzione e l'e-commerce. Quali sono gli effetti e impatti che può generare il PRG, questo PRG in particolare? **Nelle osservazioni bisogna, a mio avviso, fare lo sforzo, di capire se qualcosa di utile si può ancora dire**. Un PRG (per di più alla piemontese) non è un documento di politica urbana, o di programmazione, **che indica come affrontare realmente i problemi di questa città**, le questioni che contano per la cittadinanza, per i city users, per i visitatori, gli studenti universitari, le imprenditrici, e tutte le persone nella loro diversità: sviluppo economico, attrazione talenti e imprese, lavoro, demografia in crisi, servizi pubblici, innovazione, inquinamento, auto, mobilità sostenibile, prezzi e qualità dell'housing, qualità e diffusione del verde, animazione commerciale, cura degli spazi pubblici, del verde, sicurezza, recupero edifici dismessi, qualità architettonica.
Questo Piano è principalmente efficace in termini di controllo delle cubature, perché di questo in concreto si occupa. Viene **normato finalmente in modo chiaro il meccanismo della perequazione**, un po' complesso da spiegare in breve. In una visione fantascientifica: metri cubi di edifici decollano e atterrano in parti diverse della città, turbando i sonni di molti. In realtà **si tratta di un principio giusto per evitare le disparità create dalla pianificazione tradizionale** (quella basata sul cosiddetto "azzonamento" o zoning). Vengono distribuiti in

modo più equo i vantaggi (diritti edificatori) e gli oneri (cessione di aree per servizi pubblici) tra i proprietari dei terreni. Si tratta del grande dispositivo per risolvere la rigidità del piano, rimanendo nel perimetro della Legge regionale di riferimento. Negli ultimi tempi, circolano anche delle utili simulazioni sul meccanismo della perequazione, su cui il Comune è stato assistito da Ezio Micelli dell'Università IUAV di Venezia. La difficoltà di applicazione è però demandata alla fase di tecnica e contabilità urbanistica, non semplice, e di trasparenza della gestione. Poi a me rimane un dubbio: se arrivasse un marziano tra 100 anni e comprasse un terreno a Torino che ha perso tutta la sua edificabilità attraverso il meccanismo della perequazione nel 2026, come fa?
Inoltre, come già un po' detto, "costruire non è abitare". Non sono i metri cubi che definiscono una città bella, piacevole, inclusiva. **La Mole oggi non sarebbe realizzabile con la perequazione e sarebbe un gigantesco abuso edilizio**. In questo Piano, ci sono in nuce altri elementi molto interessanti che possono contribuire ad "agganciare" i temi di visione che fanno la realtà e poesia del nostro vivere in questa città, alle trasformazioni edilizie normate dal Piano: le Figure di Ricomposizione Urbana (FRU), le Linee guida attuative. **Le FRU rappresentano la novità più originale** e discussa del nuovo Piano. Indicano ambiti territoriali che richiedono un progetto unitario per essere "ricomposte". Qui serviranno dei masterplan di iniziativa pubblica, che in Italia si fanno raramente, e magari anche Linee guida progettuali o di sviluppo per queste parti di città. Le **Linee guida** riguardano 4 ambiti di prestazioni sociali e ambientali: l'abitare (social housing e mixité), forestazione urbana, mitigazione e resilienza climatica, servizi ecosistemici. Questo approccio è molto interessante perché sposta a documenti distinti gli indirizzi e i criteri più o meno vincolanti, applicabili concretamente ai progetti, che possono però essere rielaborati e riconsiderati nel tempo, con le culture professionali e attori di riferimento.

Confidiamo nell'attuazione

Non immagino grandi stravolgimenti nel percorso di discussione del Progetto preliminare e poi di approvazione del Piano definitivo, naturalmente entro fine mandato**. Le magnifiche sorti del PRG si vedranno poi con l'attuazione**. E qui ci sono ancora **ampi margini di manovra**, che possono fare la differenza. Sicuramente verrà approfondito il modello di "registro dei diritti edificatori", necessario per far funzionare il modello perequativo, ossia le cubature che vengono

vendute e comprate. Su questo non mi sembra sia stata fatta, e quindi servirebbe, una simulazione complessiva su tutta la città: **non è chiaro di chi siano le aree da cui partono le cubature**, quanti e quali sono, insomma cosa potrebbe succedere con tassi di iniziative e domande diverse in zone diverse (anche in termini di aree a servizi). Anche per le premialità di cubature, la capacità degli uffici e amministratori di valutare oggettivamente le proposte dei privati, e la trasparenza nelle negoziazioni e decisioni saranno fondamentali.
Il Piano indica che prevede un "impianto multilivello" e un "rinvio dinamico" ad altri piani, normative, che potranno a loro volta cambiare nel tempo. Questo è sicuramente un lavoro importante di coordinamento di tematiche diverse, che può portare a molto frutti. Molto interessante che **in parallelo sia stato avviato un processo partecipato per dare forma a un Piano dell'abitare**, immagino anche in ottica di Linee guida che garantiscono possibili premialità edificatorie. Oltre alle linee guida per la forestazione e la sostenibilità, sarebbe interessante pensare a un **Piano degli spazi pubblici**. E servirebbe anche un **Piano dei servizi**. Si potrebbe agganciare il PRG a un solido **Piano di una città dei 15 minuti**. Per non parlare della necessaria connessione al piano della mobilità urbana, magari rivisto. E così via.
Un altro aspetto attuativo riguarda gli uffici del Comune, anch'essi sempre meno dotati di personale. Sono già state avviate delle attività di formazione. Ma, in modo più ampio, c'è un tema enorme di **innovazione, riattivazione e coinvolgimento della cultura urbanistica**, dentro e fuori dal Comune, che riguarda chi valuta i piani attuativi, i progetti e le pratiche, il mondo degli investitori, costruttori e architetti. Ma non solo, perché appunto una città non è solo edifici, bisogna sviluppare delle sensibilità, conoscenze e competenze forti in termini economici, di welfare, di modelli di housing, di sostenibilità ambientale, risparmio energetico, paesaggio, e metterle in dialogo. Una cultura della qualità urbana a tutto spettro e aggiornata.

Immagine di copertina: estratto dalle tavole del nuovo Piano regolatore di Torino