

Osservatorio sulle fonti

LA CITTA METROPOLITANA DI TORINO: IL PROCESSO DI AVVIO*

di Anna Maria Poggi**

1. Il percorso verso lo Statuto

Torino e Genova si sono prontamente attivate dopo l'approvazione della legge n. 56 del 2014 per dare avvio al percorso di istituzione delle relative aree metropolitane. In particolare il dibattito svoltosi nell'area torinese è stato in buona misura condizionato dal contestuale dibattito che si sviluppava nel contempo a livello nazionale, ma in forza del fatto che il Sindaco del Comune di Torino rivestiva all'epoca il ruolo di Presidente nazionale dell'ANCI e il Presidente della Provincia di Torino, quello di Presidente nazionale dell'UPI.

Tale percorso ha riguardato in entrambi i casi, sebbene con esiti diversi, il coinvolgimento degli attori in campo, attraverso la costituzione di un soggetto politico "collettivo" cui è stato affidato il compito di guidare ed incanalare i vari adempimenti.

Così il Comune di Genova, già nel luglio 2014, ha costituito una Commissione composta da un rappresentante ANCI, dal Sindaco di Genova e da 4 Sindaci rappresentanti delle diverse aree territoriali con il compito di facilitare il percorso decisionale.

Il voto del 20 settembre per il Consiglio metropolitano ha sortito esiti in qualche misura "concordati" con una netta prevalenza della rappresentanza politica sulla rappresentanza territoriale. Infatti il numero dei consiglieri eletti (12) risulta essere il doppio della rappresentanza dei Sindaci (6). Questi ultimi, inoltre, sono quasi interamente rappresentanti del Levante (5 su 6).

A Torino, invece, la presenza dei vertici istituzionali di ANCI e UPI ha suggerito l'istituzione di un tavolo paritetico Comune-Provincia di natura mista, politico-tecnica con il compito di redigere una bozza di Statuto e il regolamento delle elezioni. Inoltre in sede regionale si è ritenuto opportuno iniziare il lavoro di completa ricognizione delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle Province, in vista del riordino delle funzioni non fondamentali previsto dai commi 89-95 della legge n. 56, oltretutto in vista del trasferimento del personale e delle risorse finanziarie e patrimoniali. Per quanto riguarda poi l'esito delle elezioni – svoltesi il 12 ottobre – questo ha visto vincere il territorio "esterno" al Comune di Torino. Dei 18 consiglieri, infatti, solo 6 sono espressi dal Comune di Torino, mentre gli altri 12 sono Sindaci di Comuni (precisamente 6 di Comuni sopra i 10.000 abitanti e 6 di Comuni con meno di 5.000 abitanti). Da altra prospettiva, possiamo dire, che è risultata vincente la visione del territorio per polarizzazioni economico-sociali, mentre è risultata fortemente penalizzato il territorio di montagna che, tuttavia, rappresenta il 49% del territorio metropolitano.

* Intervento al Seminario "Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti", Firenze, 5-6 febbraio 2015.

** Professoressa di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Torino.

Osservatorio sulle fonti

In ogni caso va segnalato che mentre nel Consiglio metropolitano genovese si è imposta una logica di rappresentanza politica, facilitato da un accordo tra le forze politiche di maggioranza dell'area metropolitana, nel Consiglio metropolitano di Torino è, invece, prevalsa una logica di rappresentanza del territorio, conformemente del resto ad una specifica norma contenuta nella bozza di Statuto, secondo cui *“Il Consiglio metropolitano promuove e favorisce modalità elettorali che, attraverso una adeguata distribuzione dei seggi elettorali sul territorio, consentano la più ampia rappresentatività di tutte le zone omogenee così come istituite dal presente Statuto, in considerazione della peculiarità territoriale della Città metropolitana di Torino”*. (art. 11, comma 3).

2. I contenuti statutari

Vediamo ora le scelte statutarie quanto ai seguenti temi.

a. Forma di governo.

Lo Statuto genovese (approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana di Genova n. 1 del 19 dicembre 2014) prevede che il Sindaco sia di diritto il Sindaco del comune capoluogo. Egli nomina un vice-Sindaco e, ai sensi dell'art. 15, comma 4, può assegnare deleghe a uno o più Consiglieri metropolitani, da un minimo di tre ad un massimo di sette. Si introduce così la scelta (non precisamente opportuna) di una giunta che diventa il quarto organo e che presumibilmente assumerà un ruolo politico importante posto che la stessa norma al comma 6 prevede che possa divenire sede dell'elaborazione di politiche e di coordinamento delle attività della Città metropolitana.

Il Consiglio metropolitano si conferma, sulla carta, l'organo politico centrale di programmazione, indirizzo e controllo delle funzioni della Città, sempreché la giunta sopra citata, non ne espropri informalmente le competenze, attraverso la presentazione allo stesso Consiglio di delibere pre-confezionate in ordine alle varie competenze.

Lo statuto della Città metropolitana di Torino (la bozza preliminare adottata dal Consiglio il 21 gennaio 2015 su cui si sta svolgendo al momento una consultazione) prevede anch'essa che il Sindaco sia di diritto il Sindaco del comune capoluogo.

Allo stesso modo prevede sia la nomina del vice-sindaco, sia soprattutto la possibilità delle deleghe a uno o più consiglieri metropolitani, rafforzando la valenza di giunta che così verrà a comporsi, attraverso la previsione secondo cui *“le deleghe possono comportare l'attribuzione ai consiglieri delegati del potere di compiere atti rientranti nelle competenze del Sindaco metropolitano e di sovrintendere alla loro esecuzione. Esse possono altresì comportare le attività di referto al Consiglio in merito agli atti compiuti nel loro esercizio”* (art. 16, comma 4). Sempre la stessa norma prevede, a differenza dello statuto genovese, l'istituzione di un organismo di coordinamento tra Sindaco, vice-Sindaco e Consiglieri delegati (art. 16, comma 5) che è a tutti gli effetti una giunta, nominata e revocata dal Sindaco.

Si tratta, come già evidenziato, di una scelta forse dettata dalle necessità di governo e dal meccanismo dei doppi incarichi, che fa gravare su ogni membro del Consiglio metropolitano più incarichi politici e che, quindi, spinge verso la costituzione di un nucleo

Osservatorio sulle fonti

politico-amministrativo di effettivo supporto del Sindaco. I rischi possibili, che non vanno sottovalutati, sono almeno due. In primo luogo la concentrazione in poche mani di un potere davvero consistente riguardo a scelte che sono destinate ad incidere in maniera irreversibile sullo sviluppo economico e sociale dei territori di riferimento. In secondo luogo, il pericolo “isolamento” del Sindaco rispetto al territorio di riferimento ovvero il pericolo, altrettanto grave, di “frazionamento” delle politiche. Un rischio, quest’ultimo, non peregrino ed anzi già ampiamente sperimentato in molte realtà territoriali, in cui gli assessori perseguono indirizzi politici non propriamente univoci (ed anzi spesso in contrasto), senza che il Sindaco riesca ad imporre, se non in casi eccezionali, la linea voluta dal Consiglio.

b. Pianificazione strategica

La pianificazione strategica costituisce in qualche misura il “cuore” dell’attività dell’area metropolitana. Al momento, infatti, essa ha assunto le funzioni fondamentali della Provincia, ma il vero motivo della sua istituzione ruota intorno alla presunta capacità futura di dar vita ad una pianificazione territoriale di infrastrutture logistiche che costituisca il presupposto per una pianificazione strategica di rilancio economico dell’area stessa.

Il piano strategico, infatti, dovrebbe contenere obiettivi di lungo periodo, sia settoriali che trasversali, individuando le priorità di intervento. In tal senso esso non dovrebbe coincidere con la pianificazione territoriale, intesa quale insieme di strutture e infrastrutture di comunicazione nonché come pianificazione edilizia. Anzi in qualche misura il piano territoriale dovrebbe costituire la pre-condizione per la pianificazione strategica. Dovrebbe in altri termini costituire il *frame* e il supporto per i ragionamenti di sviluppo economico dell’intera area metropolitana.

Il modo in cui gli statuti affrontano il nodo della pianificazione strategica è, dunque, cruciale per la stessa fisionomia dell’area metropolitana. Se essa infatti non verrà intesa quale obiettivo si assisterà nel tempo ad una semplice sostituzione della città metropolitana alla Provincia (forse con qualche servizio in più ...o in meno). Se, invece, verrà intesa nel senso corretto la città metropolitana si trasformerà nel suo vero significato: area geografica ottimale per lo sviluppo di politiche di innovazione.

Da altra prospettiva, però, va anche sottolineato che la pianificazione strategica potrà riempirsi di significati effettivi solo dopo che sarà completato il percorso di trasferimento di funzioni alle città metropolitane, sia da parte dello Stato, sia da parte delle Regioni. Soprattutto le funzioni eventualmente trasferite da queste ultime potrebbero rivelarsi determinanti per lo sviluppo dell’area metropolitana: dall’innovazione tecnologica all’energia, allo sviluppo economico e produttivo....

In questo senso gli statuti non possono al momento contenere previsioni esaustive o meglio “contenutistiche” mentre dovrebbero certamente costruire un contenitore adeguato per la pianificazione strategica del prossimo futuro.

Lo statuto genovese dedica al tema l’art 9 prevedendo che “*Il Consiglio metropolitano adotta, su proposta del Sindaco metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana, il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo per l’ente. Nel piano strategico*

Osservatorio sulle fonti

si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione” .

Altra norma di interesse per il tema è costituita dall'art. 3 che prevede la costituzione di “zone omogenee” per l'esercizio di specifiche funzioni, su proposta del Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza e d'intesa con la Regione.

La bozza di statuto di Torino all'art. 7 prevede che *“Il Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana, forma e adotta il Piano strategico metropolitano triennale. Il Sindaco sottopone annualmente al Consiglio metropolitano le proposte di revisione e adeguamento del Piano strategico. Il Piano strategico è l'atto di indirizzo e di programmazione dello sviluppo sociale, economico del territorio metropolitano, e costituisce indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni, anche nell'esercizio di funzioni delegate o attribuite dalla Regione. Il piano strategico definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, ed individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione.”*

La norma prosegue poi prevedendo i principi di condivisione del Piano con gli Enti locali e i principi di trasparenza e partecipazione nella sua redazione.

A questa prima norma si affiancano poi altre e specifiche norme che fanno già intravedere in qualche misura l'idea di pianificazione strategica dell'area torinese.

Così l'art. 9 identifica la Città come ambito territoriale ottimale per il governo del ciclo integrato dell'acqua e dei rifiuti; l'art. 10 inserisce il sistema idrico nelle priorità di intervento, anche economico; l'art. 11 prevede che mobilità e viabilità, d'intesa con la Regione, vengano pianificate e gestite in maniera omogenea, l'art. 12, infine, esolcita l'obiettivo, a carico della Città, della *“creazione, l'insediamento e la crescita delle imprese e delle attività produttive”*.

c. Cooperazione intercomunale

Ai rapporti tra Città metropolitana e Comuni sia lo statuto di Genova che la bozza di statuto di Torino dedicano ampio spazio.

Nello statuto genovese si prevede sia l'ipotesi di conferimento di funzioni – e contestuale trasferimento di risorse umane e strumentali – (art. 21), sia la possibilità di gestione congiunta o integrata di servizi ovvero la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse (artt. 22 e 27); sia la gestione comune di uffici o procedimenti (art. 23 e 25); sia, infine, l'assistenza tecnica soprattutto in materia di appalti (art. 24).

Lo statuto torinese, oltre prevedere le stesse forme di cooperazione previste da quello genovese (artt. 28-37) si spinge oltre e prefigura la costituzione (obbligatoria) di zone omogenee caratterizzate da contiguità territoriale con popolazione non inferiore a 80.000 abitanti (ART. 276), in cui si articola la Città metropolitana e che dovrebbero costituire una sorta di pre-condizione per avviare un massiccio percorso di associazionismo ovvero di unioni tra Comuni.

La scelta è motivata dalla stessa norma *“In considerazione del fatto che la Città metropolitana di Torino è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una*

Osservatorio sulle fonti

grande frammentazione amministrativa e tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto di estensione territoriale/popolazione”.

Si tratta di una normativa, quest’ultima, di grande interesse che marcia decisamente nella direzione di una razionalizzazione del dimensionamento territoriale e nel senso di una regia autorevole da parte dello stesso ad opera della Città metropolitana.

3. Conclusioni

Come si è avuto modo di osservare dalle analisi di cui sopra l’avvio delle Città metropolitane di Torino e Genova è caratterizzata da elementi già in larga parte definiti.

Sono stati infatti precisamente disciplinati gli organi, la forma di governo ed i *relais* istituzionali con i Comuni il cui territorio è parte delle Città stesse.

Rimangono inevitabilmente ancora indefiniti, ma si tratta in larga parte di materie non-statutarie, le questioni riguardanti le funzioni delle stesse Città ed i rapporti con le Regioni, che dovranno essere oggetto di leggi sia statali, sia regionali.

In ogni caso pare evidente che ormai il processo è avviato e che tale primo passaggio costituisce un tassello importante per la riorganizzazione complessiva e delle funzioni territoriali e della stessa pubblica amministrazione.