

OSSERVATORIO CITTÀ' METROPOLITANE
21 GENNAIO 2015

Aggiornamenti sulla Città
Metropolitana di Torino



Aggiornamenti sulla Città Metropolitana di Torino

Al 21 gennaio 2015 lo Statuto della Città Metropolitana di Torino è stato elaborato da un'apposita Commissione istruttoria istituita in seno al Consiglio Metropolitan, ed è stato sottoposto a una prima adozione da parte del Consiglio stesso. Di seguito, il testo sarà sottoposto a una consultazione pubblica sul sito istituzionale www.cittametropolitana.torino.it, e al confronto con le diverse aree territoriali che sono state individuate – per ora informalmente – come zone omogenee della Città Metropolitana. In esito alla consultazione, lo Statuto sarà nuovamente sottoposto alla Commissione, al Consiglio e infine all'approvazione definitiva della Conferenza Metropolitana, presumibilmente entro il mese di aprile 2015.

Fin qui i dati di aggiornamento sul percorso statutario, ma è noto che l'efficacia della riforma avviata con la legge 56/2014 possa e debba essere misurata su molteplici assi, e non su uno soltanto.

Già solo per questa ragione, non si può certamente dire che le elezioni svolte il 12 ottobre 2014 (e che hanno dato vita al nuovo Consiglio Metropolitan e ai nuovi Consigli provinciali) siano state di per sé il traguardo al quale la riforma puntava.

Infatti, per lo specifico della Città Metropolitana, l'avvenuta costituzione degli organi di governo o la prossima approvazione dello Statuto rappresentano soltanto il mero innesco del processo attuativo della riforma. Numerosi altri adempimenti, invero, devono o dovranno seguire, lungo ognuno degli assi di innovazione per i quali la “Delrio” è stata qualificata come “grande riforma di sistema”.

Il primo asse riguarda certamente *il governo dell'Ente*, rispetto al quale la radicale semplificazione nella struttura del potere esecutivo richiede importanti precisazioni da realizzarsi sia mediante lo statuto di autonomia, e sia mediante la prassi applicativa.

Con la cessazione della “coabitazione” fra “vecchia” Giunta provinciale e nuovo Consiglio Metropolitan, vi è ora spazio – e correlata urgenza – per la puntuale definizione del riparto di competenze tra il Sindaco e l'organo collegiale, ma anche per la probabile affermazione di nuove



e finora inedite fonti amministrative del governo locale, come ad esempio i provvedimenti monocratici del Sindaco Metropolitano.

Si tratta quindi, per questo aspetto, di avviare una significativa attività di integrazione delle previsioni del Testo Unico Enti Locali, per la parte che si possa ancora considerare vigente a seguito dell'entrata in vigore della legge 56/2014. E le precisazioni degli ambiti di competenza degli organi di governo, che saranno operabili per via statutaria, riguardano naturalmente anche il ruolo e la missione istituzionale della Conferenza Metropolitana, che la riforma ha tratteggiato in modo oggettivamente molto sommario. A tale organo potrà essere attribuito, ad esempio, un ruolo di interfaccia tra le zone omogenee del territorio e il Consiglio metropolitano, posto che la Conferenza è composta dai medesimi Sindaci che – su scala ridotta, in ciascuna zona omogenea – dovranno organizzarne la rappresentanza.

Il secondo asse di innovazione riguarda poi lo sviluppo degli *istituti di cooperazione intercomunale* riformati dalla legge. Anche in quest'ambito, la legge 56/2014 ha prefigurato una sostanziale evoluzione degli strumenti pattizi ed entificanti già previsti dal TUEL, come ad esempio le “convenzioni” e gli “accordi di programma”. Come noto, inoltre, la stessa legge ha modificato in via diretta la disciplina delle unioni di comuni, che restano senza alcun dubbio lo strumento “eletto” dal legislatore, in materia di cooperazione tra i municipi. Lo Statuto di autonomia della Città Metropolitana si trova qui fortemente potenziato nel suo ruolo di fonte sub primaria, grazie agli ampi spazi di regolazione delegificata che sono autorizzati dalla legge “Delrio”. Tali spazi potranno operare, secondo l'attuale bozza di statuto della Città Metropolitana di Torino, anzitutto nel fornire una concreta disciplina legittimante degli accordi e convenzioni per la cooperazione “bidirezionale” (Città Metropolitana/Comuni-Unioni) e sia per portare al massimo grado possibile le funzioni previste dall'art. 1, comma 88 della legge, e qualificabili nei termini dell'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni.

Inoltre, la riforma della cooperazione in ambito metropolitano potrà giungere a definire in Statuto delle forme “normali” di esercizio decentrato delle funzioni metropolitane all'interno delle zone omogenee, che operino mediante la costituzione di uffici associati tra la Città Metropolitana, i Comuni e le Unioni. Ovviamente, tali uffici potranno operare con maggiore facilità nelle funzioni in cui vi è maggiore contiguità tra le funzioni metropolitane e quelle di prossimità, come ad esempio nella viabilità, nell'edilizia scolastica, nella vigilanza ambientale in funzione della tutela del territorio, nella protezione civile e via discorrendo.

Infine, la Città Metropolitana potrà sviluppare una specifica missione istituzionale di supporto allo sviluppo delle unioni di comuni: un compito che è fortemente richiesto in una regione, come



il Piemonte, nella quale il livello di polverizzazione comunale è il secondo d'Italia, dopo la Lombardia.

Il terzo asse sul quale misurare l'efficacia a oggi della riforma è *il riordino delle funzioni non fondamentali*. Per questo aspetto, attualmente il processo è interamente nelle mani della Regione Piemonte: il 29 dicembre 2014, la Giunta Regionale ha approvato un disegno di legge “di principi” che non contiene alcun effetto immediatamente dispositivo in merito alle funzioni non fondamentali delle Province e della Città Metropolitana.

Tra i principi del disegno di legge, risulta comunque una novità che consiste nell'obbligare all'esercizio associato interprovinciale (solo sulle funzioni di trasporto pubblico locale, formazione professionale, acqua, rifiuti, energia) le 6 province piemontesi di minori dimensioni, che vengono racchiuse in due ambiti territoriali ottimali sovra-provinciali. La Provincia di Cuneo e la Città Metropolitana di Torino vengono escluse dall'obbligo di esercizio associato e costituiscono ognuna un ambito ottimale a se stante. In questo modo, la Regione Piemonte sembra voler prefigurare gli effetti del disegno di revisione costituzionale del Titolo V, all'esito del quale il Piemonte potrà risultare diviso in sole quattro aree vaste.

Per il resto del disegno di legge regionale, si noti la previsione di una “mera eccezionalità” del possibile conferimento di funzioni ai comuni e alle unioni di comuni: questo dato, che appare in contraddizione con lo spirito della riforma, è tuttavia giustificato in Piemonte dal già richiamato eccezionale livello di frammentazione comunale, nonché dalla timida affermazione – fino a oggi – del fenomeno delle unioni. In ogni caso, è da ritenersi che – almeno nel proprio ambito territoriale – la Città Metropolitana possa superare anche questo limite del progetto di riordino, sostituendo ciò che la legge regionale non conferisce ai comuni con la propria autodeterminazione statutaria, ovvero con le predette convenzioni e accordi.

Da ultimo, lo stato di attuazione della riforma a oggi deve essere valutato con riferimento alla *questione finanziaria*. Come noto, la legge 190/2014 ha previsto un uguale contributo (per le Province e le Città Metropolitane) al risanamento dei conti pubblici nazionali, e ha parimenti previsto un concorso (non identico) alla riduzione della spesa per il personale dipendente. Tale ultimo processo, che è appena avviato, appare in sostanziale contraddizione con l'attuazione della legge 56/2014, poiché anticipa nei fatti il processo di riordino delle funzioni, stabilendo in modo aprioristico quale debba essere la dotazione di risorse finanziarie e umane delle Città Metropolitane, a prescindere dalle (o comunque condizionando pesantemente) le valutazioni che dovranno compiere nelle prossime settimane gli Osservatori Regionali sull'attuazione della legge 56.



Per questo aspetto, è tuttavia prematura qualsiasi conclusione, almeno sino a quando non saranno definiti, per un verso, i dati finanziari del contributo specifico della Città Metropolitana alla “spending review 2015” e, per altro verso, le regole del Dipartimento della Funzione Pubblica in merito alla procedura di ricollocazione dei dipendenti. È in ogni caso un fenomeno che, per la Città Metropolitana di Torino, potrebbe coinvolgere – da un lato – fino a 40 milioni di euro di prelievo forzoso sulle entrate proprie, e – d’altro lato – fino a 500 dipendenti di ruolo da ricollocare nel comparto Regione-Autonomie Locali o verso le amministrazioni dello Stato.

marco orlando e anna maria poggi