

OSSERVATORIO CITTÀ METROPOLITANE
28 NOVEMBRE 2018

La Città metropolitana di Torino.
L'approvazione del Piano strategico
nel perdurante predominio del
Comune capoluogo

di Giovanni Boggero

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Serena Matarazzo

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"

e Marco Orlando

Direttore ANCI Piemonte



La Città metropolitana di Torino. L'approvazione del Piano strategico nel perdurante predominio del Comune capoluogo*

di Giovanni Boggero

Assegnista in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Serena Matarazzo

Dottoranda in Diritto pubblico
Università degli Studi del
Piemonte orientale "A. Avogadro"

e Marco Orlando

Direttore ANCI Piemonte

Sommario: Introduzione; **1.** Il Piano strategico metropolitano 2018-2020: il “terzo tempo” della Città metropolitana; **2.** La perdurante dipendenza dal Comune capoluogo e la rigidità dei confini amministrativi; **3.** Le disfunzioni del modello di *governance*; **4.** Conclusioni: verso una *Greater Turin*?

Introduzione

Nella pallacanestro, il “terzo tempo” è una tecnica di tiro che permette di compiere più di un passo senza palleggiare: è una deroga alle regole di questo sport, in cui è generalmente vietato muoversi liberamente con il pallone in mano. Solo nel “terzo tempo”, attraverso la combinazione di due passi e una spinta, è perciò ammesso effettuare un tiro in corsa. Passo-passo-spinta: il terzo tempo è un atto particolarmente dinamico, che accelera l'azione di gioco per andare più rapidamente verso il risultato, cioè a canestro.

Nella prima parte del 2018, la Città metropolitana di Torino ha tentato il suo “terzo tempo”, dopo ormai più di tre anni dall'inizio del percorso di attuazione della legge n. 56/2014 in cui l'ente ha “giocato” una partita fortemente condizionata da fattori di natura istituzionale, organizzativa e finanziaria. Solo di recente, due differenti “passi” hanno creato le condizioni per andare finalmente “a canestro”: il parziale mutamento di segno delle dinamiche di finanza pubblica nazionale¹ e l'adozione del Piano strategico metropolitano.

Il presente contributo si articola in tre parti, la prima delle quali illustra per sommi capi il contenuto del Piano strategico, evidenziandone gli elementi di pregio e di discontinuità rispetto all'indirizzo politico passato (1).

Nella seconda parte si darà spazio all'attività della Città metropolitana nel biennio 2016-2018, sottolineandone

* Rassegna di documentazione. Giovanni Boggero ha scritto il paragrafo 2 e le conclusioni, Serena Matarazzo ha scritto il paragrafo 3, mentre Marco Orlando ha scritto il paragrafo 1. Una versione più ampia del contributo di Marco Orlando è stata pubblicata nel IV Rapporto sulle Città di Urban@it, Il Mulino, Bologna, 2018.

¹ Si veda il resoconto dell'audizione di ANCI presso la Commissione Speciale della Camera dei Deputati sul DEF 2018 tenutasi il 9 maggio 2018 e reperibile al seguente indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9344-documento-di-economia-e-finanza-2018-audizione-anci>.



l'eccessivo sbilanciamento sul Comune capoluogo (2). Nell'ultima parte, verrà offerta, infine, una breve descrizione del funzionamento del modello di governance (3.) In conclusione, vista la forte frammentazione territoriale, verrà affrontato il tema sempre attuale della costruzione di una *Greater Turin*.

1. Il Piano strategico metropolitano (2018-2020): il “terzo tempo” della Città metropolitana di Torino

Il Piano strategico ha avuto una gestazione lunga e complessa, anche a causa della peculiare situazione politica dell'ente che è stata determinata dall'esito delle elezioni del 9 ottobre 2016².

Le prime “linee di indirizzo” del documento erano state infatti elaborate e già approvate durante la scorsa consiliatura con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 28392 del 10 novembre 2015; nella prima parte del 2016, il documento è stato poi corredato con l'aggiornamento del quadro economico-sociale e sono state svolte le consultazioni all'interno delle zone omogenee del territorio metropolitano. Prima del termine del mandato si è quindi svolta un'ulteriore consultazione della cittadinanza mediante un questionario per la raccolta di osservazioni e contributi.

Dopo le elezioni per il rinnovo del Consiglio metropolitano dell'ottobre 2016, la nuova Amministrazione ha raccolto i documenti di pianificazione strategica che sono stati elaborati a livello di zona omogenea e ha pubblicato una nuova proposta, ancora a livello di schema. Alla fine del 2017 il documento è stato corredato da una proposta di Agenda operativa per l'anno 2018, che contiene le azioni prioritarie per l'annualità a cui si riferisce. Si è infine svolto l'iter formale di approvazione che si è concluso con l'approvazione del 16 maggio 2018.

Quanto ai contenuti, il piano è articolato in 5 piattaforme progettuali, così definite:

- Una Città metropolitana capace, attraverso una nuova governance integrata
- Una Città metropolitana sinergica e coesa (superamento della dualità pianura/montagna)
- Una Città metropolitana innovativa e attrattiva nei confronti di imprese e talenti
- Una Città metropolitana intelligente e inclusiva
- Una Città metropolitana sostenibile e resiliente

² Sia consentito richiamare M. ORLANDO, *La Città Metropolitana di Torino all'inizio della consiliatura 2016-2021: governance, funzioni e risorse finanziarie*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, 1.



Le piattaforme contengono complessive 20 strategie di riferimento articolate a loro volta in 63 azioni progettuali. La trama che unisce un panorama così vasto e articolato di progetti è rappresentata dalla *differenziazione*, che è uno dei tratti caratteristici del territorio metropolitano torinese, sia sul piano geografico, sia su quello socio-economico ed amministrativo. La differenziazione è, nei fatti, l'unico “collante” disponibile per una realtà fortemente disomogenea e frammentata, nella quale è preponderante il peso della montagna rispetto alla pianura-collina, e nella quale il Comune capoluogo – già distretto manifatturiero di rilevanza europea - ha ulteriormente esteso il proprio ruolo territoriale rispetto agli altri cd. “sistemi locali del lavoro”, secondo la definizione dell'ISTAT, compresi nella circoscrizione amministrativa. Il Piano esalta quindi il valore delle differenze e del policentrismo, puntando a generare una nuova coesione basata su asset immateriali, quali le tecnologie della conoscenza, la sostenibilità ambientale e l'attrattività economica di tutto il territorio. La finalità complessiva della strategia alla base del Piano è inquadrare la Città metropolitana come “motore dello sviluppo economico e sociale”, in coerenza con quanto previsto dalla legge n. 56/2014 e riprendendo un tema che è stato piuttosto enfatizzato in fase di prima attuazione della riforma, cioè la capacità di un ente nuovo (e costituzionalmente orientato alla cura degli interessi strategici del Paese) di “accelerare” le dinamiche di progresso. Di conseguenza, il Piano individua i fattori abilitanti dello sviluppo, che nel caso torinese sono l'accessibilità ai servizi e la connettività immateriale.

Va da sé che, date le richiamate caratteristiche del territorio, la capacità dell'ente di ridurre i divari fisici e immateriali tra la conurbazione e la montagna può essere il vero punto di forza della strategia di sviluppo. La visione territoriale offerta dal Piano è in sintonia con la Strategia Europa 2020 e con l'Agenda urbana europea del 2016, nel riproporre le finalità settoriali relative in particolare all'integrazione sociale, all'ambiente e all'economia circolare, che sono anch'esse strategiche per un territorio che ancora conserva le caratteristiche del distretto post-industriale per quanto riguarda la quantità e tipologia degli insediamenti urbani, nonché le criticità e le emergenze sociali che caratterizzano tutte le grandi conurbazioni italiane.

Le 6 funzioni fondamentali che l'art. 1 commi 44 e 85 della legge n. 56/2014 assegna alle Città metropolitane vengono quindi asservite alla finalità di far diventare l'ente il “volano” dello sviluppo: la visione sovra-comunale e la cooperazione (anche internazionale) tra le istituzioni locali è posta al centro dell'attenzione nel Piano, anche grazie all'“assist” di notevole rilevanza che è stato fornito dal legislatore piemontese in sede di attuazione della riforma. L'art. 4 della legge regionale n. 23/2015 contiene infatti il riconoscimento all'ente metropolitano di un ruolo nel «governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei Comuni che la compongono e delle loro forme associative, favorendo i programmi di sviluppo socio-economico»; la norma

indica lo strumento delle “intese” come forma codificata di speciale cooperazione tra la Regione e la Città metropolitana nella definizione dei principali assi della programmazione regionale.

Anche la macchina amministrativa viene rifunzionalizzata allo scopo: il Piano infatti cita espressamente la riorganizzazione interna come strumento per concretizzare meglio e più in fretta le finalità che si prefigge. Il passaggio non è di poco conto, anche concettualmente: infatti, le differenze che intercorrono – in termini funzionali – tra le competenze della “vecchia” Provincia di Torino e la Città metropolitana sono così profonde e strutturali da rendere necessaria una ridefinizione delle logiche di funzionamento interno e il definitivo abbandono di modelli organizzativi elaborati negli anni Novanta, basati sull’applicazione dei principi di gerarchia e competenza all’interno di una matrice “servizi strumentali/servizi finali” che rispondeva alle logiche di un ente “produttivo di servizi” e meno a quelle di un ente “produttivo di reti, governo e concertazione”.

Nel Piano odierno la Città metropolitana ridisegna la macrostruttura burocratica ponendo al centro le funzioni che sono naturalmente vocate allo sviluppo delle reti necessarie alla cooperazione: l’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni, le funzioni di *public procurement*, le funzioni rivolte all’innovazione digitale e allo sviluppo economico. Merita, per questo aspetto, citare le azioni specifiche di collaborazione con i Comuni (già formalizzata con la Città di Torino) per alcuni aspetti di gestione del personale, prevenzione della corruzione e trasparenza, appalti e acquisti, reti e servizi informativi, opere pubbliche e pianificazione territoriale. In tale ambito, la Città metropolitana rafforza la propria capacità di fornire supporto operativo ai Comuni e alle Unioni di Comuni nelle istruttorie di edilizia privata e per la progettazione di opere pubbliche, oltre che consulenza nelle funzioni comunali di prevenzione e protezione dal rischio idrogeologico. Viene inoltre prevista l’attuazione del piano provinciale di protezione civile mediante la formazione e l’animazione delle reti di volontariato esistenti presso i Comuni³. Sul complesso fronte delle funzioni di *public procurement*, il Piano individua come punto di approdo la piena configurazione del doppio ruolo di stazione unica appaltante e di soggetto aggregatore, quest’ultimo riconosciuto dall’ANAC con delibera n. 58/2015.

Fin qui, le azioni che il Piano individua per l’adeguamento della *governance* sia sul piano politico che su quello tecnico-amministrativo, tutte contenute nella prima delle piattaforme strategiche sopra elencate. La seconda e la terza piattaforma sono interconnesse e affrontano il problema della coesione territoriale. Come detto, il

³ La possibilità di perseguire questa finalità specifica del Piano deve essere armonizzata con le previsioni del d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1, contenente il cd. “codice della protezione civile”.

recupero della coesione nell'era post-crisi economica passa necessariamente attraverso il superamento della dualità tra pianura e montagna e il potenziamento dell'attrattività di tutto il territorio. Per la prima necessità, il Piano individua uno strumento di lavoro, definito "Tavolo permanente per la montagna", all'interno del quale condividere un'agenda di lavoro e un partenariato utile soprattutto alla percezione di fondi europei. Ma le emergenze che alimentano il divario tra le due aree del territorio metropolitano sono difficili da risolvere soltanto con gli strumenti della concertazione: esse, infatti, risiedono nello scambio impari e non corrispettivo tra risorse che la montagna "cede" alla pianura (acqua, energia, legno, etc...) e quelle che la pianura "potrebbe cedere" alla montagna (infrastrutture di comunicazione materiali e immateriali, flussi turistici, perequazione economica, etc..). Queste ultime, ovviamente, hanno risentito in modo marcato della contrazione nelle disponibilità di spesa dell'ente metropolitano in dipendenza delle politiche di finanza pubblica nazionale, e si sono perciò progressivamente ridotte, contribuendo ad aumentare la marginalità delle zone montane e rurali, nelle quali è stato considerevolmente minore l'investimento per la riconversione dei vecchi distretti dell'industria manifatturiera.

Anche per queste ragioni, il Piano propone alcune strategie specifiche sull'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, da realizzarsi anche mediante la costituzione di un'Agenzia metropolitana nella quale portare a sistema gli attori pubblici e privati dedicati al trasferimento tecnologico e alla creazione di impresa innovativa, al fine di potenziare l'attrattività e l'insediamento di nuove realtà produttive. Pare evidente che anche questi sforzi richiedano un ri-orientamento delle macchine amministrative: quelle, in particolare, dei Comuni e dei loro sportelli unici per le attività produttive. Il Piano intende perciò intervenire nella promozione e nel coordinamento dei S.U.A.P., avvalendosi a tale scopo di una specifica linea di intervento prevista dal Progetto "Metropoli Strategiche" del PON-Metro 2014-2020, di cui ANCI è soggetto attuatore a livello nazionale. A sua volta, il rafforzamento dei S.U.A.P. richiede un'azione di standardizzazione e semplificazione dei regolamenti comunali in materia di attività produttive, che oggi riflettono i problemi di frammentazione e disomogeneità che derivano dalle caratteristiche del tessuto amministrativo piemontese.

Vi è poi, sempre nell'ottica dell'attrattività del territorio, una specifica linea di azione rivolta a individuare alcune selezionate aree del territorio nelle quali avviare programmi di recupero del patrimonio immobiliare, riuso e ri-funzionalizzazione di aree pubbliche ed edifici dismessi o abbandonati, nonché l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi e didattici. Tale operazione dovrà però necessariamente interagire con la revisione della legislazione nazionale e regionale sul consumo di suolo. Infine, il recupero della coesione territoriale passa attraverso un investimento sulla dimensione europea e



internazionale delle politiche dell'ente, che consiste in una serie di azioni specifiche rivolte alla cooperazione e alla progettazione europea, per consentire un sempre maggior accesso di tutte le istituzioni locali ai programmi di finanziamento europeo e internazionale.

La quarta piattaforma strategica punta alla protezione delle fasce deboli della popolazione, al contrasto dello spopolamento in area rurale, al rafforzamento delle competenze e alla valorizzazione del capitale umano. Per questo aspetto, il Piano valorizza alcune competenze tradizionali dell'ente metropolitano, come ad esempio le funzioni sull'istruzione e altre che sono state riassegnate in sede di riordino legislativo regionale, come la formazione professionale. Si va però anche oltre il “perimetro” delle competenze amministrative formali, intervenendo anche in materia di politiche giovanili con azioni rivolte ai NEET e all'aggregazione del volontariato, attraverso specifici “Piani Locali Giovani”. La quinta piattaforma è invece dedicata alla sostenibilità e alla resilienza ed è una strategia di tipo “trasversale”, utile a connettere le azioni di pianificazione strategica con quelle di tipo “ordinario” (pianificazione territoriale di coordinamento e altri piani settoriali) per connotare in senso eco-sistemico tutte le azioni dell'Ente.

Come si è detto all'inizio, il Piano strategico è il “passo” che era necessario all'ente metropolitano torinese e al suo territorio per darsi la “spinta” e “andare a canestro”, completando la prima attuazione della riforma del 2014. Le Città metropolitane che lo hanno approvato negli anni scorsi hanno avuto accesso ai cd. “patti per lo sviluppo”, speciali strumenti di programmazione negoziata che l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha sviluppato nell'ambito della politica di coesione UE del periodo 2014-2020. In sostanza, in quelle circostanze il Piano strategico ha funzionato da abilitatore di *ulteriori progetti e risorse* per il territorio, cioè di una particolare attenzione dello Stato, che al momento di stendere questo commento non è dato sapere se verrà confermata anche nella XVIII Legislatura appena avviata⁴.

Quest'ultimo aspetto del tema non è ovviamente secondario e dovrà essere oggetto di attenzione nel prossimo futuro, affinché non venga vanificata per la Città metropolitana di Torino la possibilità di tornare a crescere ed evitare così la tentazione - sempre ricorrente in Italia - di camminare con lo sguardo rivolto all'indietro.

⁴ L'ultimo report sull'implementazione dei “patti per lo sviluppo” è infatti del 19 gennaio 2018, cioè a fine della scorsa Legislatura
(http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2018/gennaio/attuazione14_20_pattiSud)

2. La perdurante dipendenza dal Comune capoluogo e la rigidità dei confini amministrativi

Negli ultimi due anni gli sforzi della Città metropolitana di Torino si sono concentrati nel completamento del percorso di transizione dell'ente, al fine di adeguarne l'organizzazione interna al nuovo perimetro di funzioni, disegnato dal combinato della legge statale e di quella regionale. In particolar modo, una delle vertenze più lunghe e complesse ha riguardato il personale dei centri per l'impiego (circa 500 persone), assegnato nel gennaio 2016 in via temporanea all'*Agenzia Piemonte Lavoro* e soltanto di recente preso in carico dalla Regione Piemonte per dar seguito all'accordo stipulato dalla Giunta regionale con le organizzazioni sindacali. In base ai termini dell'accordo, la Regione ha proceduto a inserire il personale direttamente nella pianta organica dell'Agenzia o, alternativamente, a inquadrare i dipendenti nella pianta della Regione per poi distaccarli all'Agenzia, previa loro rinuncia alla mobilità interna per un periodo di quattro anni.

Oltre al riassetto organizzativo degli uffici, all'origine del quale vi è stata una significativa riduzione dell'organico dell'ente (dai circa 1200 dipendenti della ex Provincia si è passati agli attuali 800), la Città metropolitana di Torino si è impegnata a garantire lo svolgimento delle ex funzioni provinciali, in primo luogo la manutenzione delle strade e gli interventi per la viabilità e sull'edilizia scolastica, ma anche la vigilanza faunistico-ambientale (non irrilevante in un territorio al 52% montano come quello torinese), in un contesto caratterizzato almeno fino al 2017 da significative ristrettezze finanziarie. Accanto alla ripresa delle assunzioni – ferme ormai dal 2010 – e all'allentamento della pressione statale sul bilancio dell'ente, ci si può dunque ragionevolmente attendere che nei prossimi due anni si assista alla definitiva conclusione del periodo transitorio e al contestuale avvio di una inedita azione propulsiva da parte della Città metropolitana, della quale l'adozione del Piano strategico costituisce soltanto il primo e non certo l'ultimo tassello.

A questo proposito, non si può, tuttavia, non notare come le iniziative sin qui patrocinate dalla Città metropolitana di Torino negli ambiti materiali di cui all'art. 1, co. 44 della legge n. 56/2014, ossia quelli rientranti nel suo ideale “core business” (la pianificazione strategica, territoriale di coordinamento e di mobilità, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, la digitalizzazione e l'informatizzazione dei sistemi di ambito metropolitano) siano state relativamente limitate e comunque prive di organicità.

Si ricordino, al proposito, “Innometro”, un progetto di innovazione, ideato per favorire gli investimenti di *private equity* nel capitale delle PMI che operano sul territorio metropolitano torinese, ma anche “MiP – Mettersi in Proprio”, un programma di sostegno all'auto-imprenditorialità finanziato dalla Regione Piemonte su fondi europei, intorno al quale si è innestata una collaborazione tra Città metropolitana e Comune

capoluogo per le attività di *coaching* e *mentoring*; tali iniziative, entrambe isolate, sono forse da leggere d'ora in poi nel più ampio contesto della strategia metropolitana per promuovere la creatività e l'insediamento di nuove strutture produttive sul territorio.

La disorganicità non è però da considerarsi il frutto della scarsa risolutezza della classe politica locale, ma, al contrario, della modesta leva finanziaria dell'ente e della sua ridotta considerazione presso le istituzioni statali, che in un primo tempo si sono prese il merito di crearla e subito dopo l'hanno abbandonata a se stessa. Come emerge del resto anche dall'Agenda operativa per il 2018 allegata al Piano strategico, allo stato attuale e almeno fino al 2020, anno di conclusione del Programma operativo nazionale (PON-Metro), la Città metropolitana di Torino circoscriverà il proprio operato alla realizzazione di progetti per i quali già esistono stanziamenti grazie ai fondi FSE o FESR o, comunque, in virtù di trasferimenti *ad hoc* messi nel frattempo a disposizione dallo Stato o dalla Regione. Altre azioni, pur formalmente individuate dal Piano strategico, non sembrano invece avviabili nell'immediato proprio per l'assenza di risorse adeguate. Si pensi, ad esempio, alla già menzionata idea di istituire un'Agenzia metropolitana dell'innovazione, sul modello di Lille ed Amsterdam, attraverso la quale integrare il sistema dell'innovazione e della ricerca con il sistema economico-produttivo, sociale ed istituzionale. Allo stesso modo, in un contesto nel quale la rete autostradale piemontese è attualmente gestita in proroga dai concessionari privati di Ativa S.p.A., la mozione con la quale il Consiglio metropolitano ha impegnato il Sindaco metropolitano a fare in modo che, in occasione della futura nuova gara, possa avere luogo l'affidamento diretto alla Città metropolitana della gestione della tangenziale di Torino, della diramazione Torino-Pinerolo e del tratto dell'A5 tra Torino e Quincinetto, eventualmente attraverso una propria società *in house*, sconta una situazione di generale difficoltà finanziaria e organizzativa dell'ente.

Peraltro, fatta eccezione per alcune di tali iniziative (si ricordino ad es. “Scale(U)pAlps” e “Alcotra”, progetti co-finanziati con fondi del programma europeo *Interreg*), la gran parte di esse non sembra necessariamente giustificarsi nell'ottica di ridurre gli squilibri tra zone rurali e zone urbane, ma si spiega con la necessità di potenziare talora la ben più ristretta area territoriale collegata funzionalmente al Comune capoluogo, talora soltanto quest'ultimo. Si pensi, al riguardo, al progetto per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle Città metropolitane, cofinanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2016. Nel contesto metropolitano torinese le risorse ivi previste sono state incanalate attraverso il programma AxTO (*Azioni per le Periferie Torinesi*) per interventi di recupero di aree periferiche del Comune capoluogo o, tutt'al più, di Comuni della prima cintura. Analogo discorso occorre svolgere per il progetto “ProGReg” (*Productive Green Infrastructure for*

Post-industrial Urban Regeneration), finanziato nell'ambito della call *Smart City – Horizon 2020* per rivitalizzare le aree post-industriali, che, nell'area metropolitana di Torino, servirà sostanzialmente a rigenerare il quartiere di Mirafiori Sud, interamente localizzato entro i confini del Comune di Torino. Anche la discussione in corso sul tracciato della seconda linea della metropolitana conferma quanto fin qui espresso: la piattaforma “DecidiTorino” consente soltanto alla cittadinanza del Comune capoluogo di esprimersi sul percorso della Metro 2, tagliando fuori i cittadini di Comuni come Venaria Reale, San Mauro o Orbassano, potenzialmente interessati dall'opera che taglierà in direzione Nord-Sud la città.

Del resto, anche molte altre iniziative di respiro metropolitano o persino di area vasta sono rimaste ristrette al territorio del Comune capoluogo o dei Comuni della prima cintura, rientranti di volta in volta nelle zone omogenee 1 (Torino Città), 2 (Torino Ovest), 3 (Torino Sud) o 4 (Torino Nord). In proposito, si ricordi, ad esempio, che il Protocollo d'intesa triennale per lo svolgimento di attività di sperimentazione su tecnologie impiegate per il volo dei droni è stato stipulato dall'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC) con il Comune di Torino e non con la Città metropolitana. Allo stesso modo, le sperimentazioni dei veicoli a guida autonoma avranno luogo esclusivamente sul territorio della Città di Torino grazie all'accordo tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Comune capoluogo. E ancora: la compagnia telefonica TIM ha stipulato un *Memorandum of Understanding* con il Comune di Torino per la sperimentazione della tecnologia 5G con l'obiettivo di coprire l'intera Città, ma non l'area metropolitana, entro il 2020. Persino “Torino Social Impact”, un'iniziativa per rilanciare l'imprenditorialità sociale sviluppata da una delle principali *anchor institutions* metropolitane, la Camera di commercio, vede la partecipazione quale maggiore ente pubblico sostenitore la Città di Torino e non la Città metropolitana. Identico, infine, quanto ad ambito di applicazione territoriale anche il progetto “Co-City”, vincitore del primo bando europeo *Urban Innovative Actions* (UIA), che promuove forme di amministrazione condivisa di beni comuni urbani attraverso i patti di collaborazione.

Ma è soprattutto in materia ambientale che emerge plasticamente la divaricazione tra le politiche del Comune capoluogo e quelle del resto dell'area vasta. Soltanto nel giugno 2018 il Consiglio metropolitano di Torino ha discusso un o.d.g. volto a impegnare il Sindaco metropolitano all'adozione di un pacchetto di misure che affrontino il problema della qualità dell'aria in maniera sistematica. Al di là del merito delle proposte (che coinvolgono anche una necessaria riorganizzazione del Sistema Autostradale della Tangenziale di Torino), preme segnalare come l'o.d.g. evochi la necessità che si addivenga presto a un'applicazione uniforme sul territorio metropolitano dell'*Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria del Bacino Padano*, firmato il 9 giugno 2017 dai Presidenti delle Regioni Piemonte,

Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. L'accordo, così come recepito dalla Regione Piemonte, richiederebbe infatti di essere applicato ai Comuni con più di 20.000 abitanti nelle aree urbane e al cd. “agglomerato di Torino”, coincidente con il territorio dei 31 Comuni consorziati nell'Agenzia della mobilità torinese. Allo stato attuale, però, la Città di Torino e 11 Comuni della prima cintura hanno provvisoriamente adottato limitazioni differenti rispetto a quelle previste dall'Accordo del Bacino Padano.

Per il momento si è, quindi, assistito a una frammentazione delle politiche urbane in materia di lotta all'inquinamento, non da ultimo generata dal diverso colore politico dell'esecutivo del Comune capoluogo rispetto a quello della Giunta regionale. L'inefficiente sovrapposizione di competenze metropolitane e regionali fa sì che il “ritaglio” dell'area urbana interessata da una certa politica muti a seconda dell'ente che ne assume di volta in volta la regia. Mentre a livello regionale l'area metropolitana per l'applicazione delle limitazioni al traffico è più ampia e si estende a tutti i Comuni membri di un consorzio regionale, a livello metropolitano, sotto l'egida del Comune capoluogo, l'area è disegnata su un numero di Comuni assai più ristretto.

L'esempio in questione mostra non soltanto l'esistenza di un forte dualismo tra il Comune capoluogo e la Regione (avvertito, più in generale, in materia di trasporto pubblico), ma soprattutto l'incapacità della nuova Città metropolitana di dare risposte efficaci ai problemi di conurbazione per i quali era stata istituita. Al pari di quanto accadeva con la vecchia Provincia, anche oggi continua ad essere necessario ricorrere a “geometrie variabili” per la progettazione delle politiche urbane, di volta in volta escludendo o includendo i Comuni a seconda della loro appartenenza funzionale all'agglomerato urbano. Se è certamente vero che le “geometrie variabili” sono in qualche modo inevitabili e caratterizzano il governo metropolitano di tante regioni europee, è altrettanto vero che il territorio della Città metropolitana di Torino, frammentato in 316 Comuni, non si presta in quanto tale a uno sviluppo coerente e ordinato di politiche urbane. Al momento, allora, il perdurare delle asimmetrie territoriali interne alla Città metropolitana, solo parzialmente mitigate dalla suddivisione di quest'ultima in undici Zone omogenee, rischia di scaricare sul Comune capoluogo la responsabilità di progettare tali politiche in totale solitudine e a vantaggio esclusivo del proprio territorio o, al massimo, di quello dei Comuni contermini.

3. Le disfunzioni del modello di *governance*

Le asimmetrie territoriali si riflettono anche nel funzionamento del modello di *governance*, mutuato da quello delle nuove Province.



A tal proposito, occorre ricordare che il 9 ottobre 2016 si sono tenute le elezioni del Consiglio metropolitano con le quali è stato inaugurato il secondo mandato amministrativo dall'istituzione dell'ente e il primo mandato "pieno", vale a dire non vincolato dalla scadenza anticipata, secondo quanto stabilito dalla legge n. 56/2014. Le menzionate elezioni, tuttavia, hanno prodotto l'insediamento di un Consiglio privo di una chiara maggioranza politica⁵. Tale configurazione, incidente sulla governabilità dell'ente, appare la conseguenza dell'ampia estensione territoriale dell'area metropolitana di Torino e della discendente difficoltà di replicare il sistema di governo del Comune capoluogo nelle altre zone.

Del resto, tentare di riprodurre le dinamiche politiche del Comune capoluogo sull'intero territorio metropolitano porta con sé l'inevitabile rischio di uno stallo decisionale, analogamente a quanto verificatosi in altre Città metropolitane d'Italia e deve indurre, nel complesso, ad un ripensamento della morfologia dell'ente medesimo.

Diversamente da quanto accade in alcuni Stati europei, in cui la Città metropolitana coincide, di fatto, con la sola zona urbana, istituire enti di area vasta dai confini così estesi, rende particolarmente complessa l'instaurazione di una *governance* razionale, *a fortiori* se il Sindaco del Comune capoluogo coincide con la figura del Sindaco metropolitano, circostanza quest'ultima, che genera anche ripercussioni in termini di rappresentatività territoriale dell'ente.

Queste distorsioni si verificano, a maggior ragione, in una Città metropolitana come quella di Torino, al cui interno sono compresi 316 Comuni, di cui circa il 36 per cento con meno di 1000 abitanti (si tratta dell'ambito ex provinciale più numeroso d'Italia), con divergenze notevoli, dal punto di vista delle esigenze territoriali, della conformazione sociale, politica, nonché geografica (si pensi che il 73 per cento del territorio è montuoso/collinare).

Da tale disomogeneità consegue che, per delineare una prospettiva che attribuisca realmente una vocazione di rappresentanza alla Città metropolitana, si debba procedere ad attivare una *governance* partecipata, che avvicini le aree più strettamente urbane a quelle periferiche e rurali. Soltanto in questo modo, invero, si può tentare di assegnare alle Città metropolitane, istituite con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sociale ed economico dei rispettivi territori, gli strumenti adeguati per rispondere alla propria caratterizzazione di enti di area vasta.

⁵ Alle elezioni tenutesi il 9 ottobre 2016, si sono presentate tre liste che hanno ottenuto i seguenti risultati: "Città di Città" otto seggi, "Lista Civica per il Territorio" tre seggi e "Movimento 5 Stelle" sette seggi. Per quanto riguarda l'antefatto di queste elezioni provinciali si veda: M. ORLANDO, *La Città metropolitana di Torino verso il secondo mandato*, in: www.federalismi.it Osservatorio Città metropolitane, n. 1/2016, 1-3.



Nell'ottica di sostenere l'esigenza di una *governance* di tipo collaborativa e condivisa, la Città metropolitana di Torino, contestualmente alla redazione del proprio Statuto, ha infatti provveduto a suddividere il proprio territorio in undici Zone omogenee, aventi come scopo precipuo quello di garantire la massima partecipazione delle singole realtà territoriali alla cura degli interessi metropolitani. Infatti, già l'art. 27 dello Statuto stabilisce che la Città metropolitana sia articolata in Zone omogenee, istituite dal Consiglio metropolitano, sentiti preliminarmente i Comuni coinvolti e la Conferenza metropolitana. Dal punto di vista degli organi di governo, in ogni Zona omogenea è istituita l'Assemblea dei Sindaci dei Comuni facenti parte della stessa, la quale nomina, al proprio interno, un portavoce. E' altresì previsto il Collegio dei portavoce, con funzioni di coordinamento tra le Zone omogenee e gli organi della Città metropolitana.

Il ruolo del portavoce, che è chiamato a partecipare agli incontri del Consiglio metropolitano, ad assicurare un'adeguata rappresentatività dei diversi territori, così da garantire un'ottimale condivisione alle scelte di governo dell'ente ed agevolare la comunicazione istituzionale, dovrebbe essere, però, ulteriormente valorizzato. Attraverso il potenziamento di tale figura, si creerebbe un effettivo scambio, continuo ed influente, tra i differenti interessi emergenti a livello decentrato. A tal riguardo, andrebbe rivista, ad esempio, la disciplina delle sedi di cui il portavoce è componente.

Nello specifico, il regolamento per il funzionamento dell'Assemblea delle Zone omogenee e del Collegio dei portavoce, adottato con deliberazione del Consiglio metropolitano in data 12 maggio 2015, reca disposizioni procedurali dal tenore troppo generico. Basti pensare all'art. 12, concernente il Collegio dei portavoce che, a ben vedere, si limita a ribadire come il menzionato organismo svolga funzioni di coordinamento tra le Zone omogenee e gli organi della Città metropolitana, senza precisare alcuna delle modalità di funzionamento che *«sono definite dal Collegio stesso»*⁶.

Analogamente, per quanto attiene alla convocazione dell'Assemblea dei Sindaci, è statuito che essa sia indetta dal portavoce con le modalità – anche qui non definite - stabilite dall'Assemblea stessa. Una regolamentazione di massima, come quella inserita nel richiamato regolamento, non agevola certamente lo svolgimento di un'attività costante ed incisiva.

Il rischio di una scarsa efficacia del rapporto organi metropolitani-Zone omogenee, contrariamente ai propositi contenuti nello Statuto, del resto, sembra inverarsi a partire dall'osservazione delle dinamiche delle

⁶ La disposizione menzionata, rubricata "Collegio dei Portavoce", dispone che *«i Portavoce individuati dalle rispettive Assemblee compongono il Collegio dei Portavoce, che svolge funzioni di coordinamento tra le Zone omogenee e gli Organi della Città Metropolitana, ai sensi dell'art. 27 dello Statuto della stessa. Le modalità di funzionamento del Collegio dei Portavoce sono definite dal Collegio stesso»*.

sedute del Consiglio metropolitano in cui partecipano, senza diritto di voto, anche i portavoce, i quali, il più delle volte, risultano presenti in un numero corrispondente a meno della metà del totale.

Nel contesto di un'analisi sulla *governance* della Città metropolitana di Torino, oltre alla tenuta e alla gestione dei rapporti tra gli organi metropolitani e le Zone omogenee, va valutata anche la stessa operatività degli organi metropolitani. In merito a tale aspetto, non può non rilevarsi il ridotto numero di sedute, finora tenutesi, della Conferenza metropolitana e la difficoltà di raggiungere, in diverse occasioni, il numero legale, come accaduto, lo scorso marzo, per l'esame del bilancio di previsione 2018/2020 e del DUP 2018 in cui la Conferenza non si è costituita, per mancanza del *quorum* strutturale richiesto⁷, ovvero un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana di Torino, pari ad una quota di 105 Comuni e una popolazione di 1.123.992 abitanti.

Anche questo elemento è sintomatico dei limiti, funzionali e organizzativi, degli organi di governo dell'ente metropolitano che non hanno ancora avuto modo di “decollare”, non da ultimo a causa della configurazione normativa che non consente l'instaurazione di un sistema di *governance* in grado di contribuire, in modo concreto ed effettivo, alla missione dell'ente⁸. Analogamente, la presenza di un vice-sindaco metropolitano e di cinque consiglieri delegati (rispettivamente ai Lavori Pubblici e alle Infrastrutture; agli Affari istituzionali e ai Progetti europei; alla Pianificazione strategica, allo sviluppo montano e a quello economico; ai Diritti sociali e al welfare; all'Istruzione alla Rete scolastica) attesta anche a livello metropolitano il necessario riproporsi di dinamiche collegiali tipiche della ex-Provincia, non adeguatamente valorizzate dalla legge n. 56/2014.

Pertanto, sarebbe opportuno intervenire sulla conformazione degli organi dell'ente di area vasta, in modo da scongiurarne la scarsa funzionalità, con la conseguente parziale operatività e la difficoltà di assolvere, al

⁷ A tal proposito, l'art. 1, comma 8, della legge n. 56/2014 richiede il parere espresso dalla Conferenza metropolitana, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, al fine della successiva approvazione, in via definitiva, dei bilanci dell'ente.

⁸ Non si pone, invece, come ostacolo alla piena operatività dell'ente, contrariamente a quanto statuito per le Province, la questione della limitazione all'elettorato passivo che non consente, tra l'altro, di assicurare la piena rappresentanza territoriale in possibile violazione dei principi costituzionali. L'art. 1, co. 60 della legge n. 56/2014, come noto, prevede che «sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni». Tale limitazione dell'elettorato passivo ha avuto come conseguenza che alle elezioni del 30 ottobre 2018 abbiano potuto candidarsi solo Sindaci il cui mandato non scadesse nel corso del 2019. Per avere contezza delle conseguenze, si segnala che nelle 48 Province interessate al rinnovo, 2124 Comuni su 3367 andrà al voto nel 2019 e, dunque, il sessanta per cento dei Sindaci non era candidabile alle elezioni provinciali che si sono tenute a fine ottobre 2018.



meglio, alle funzioni loro attribuite, compresa quella di raccordo con le zone incluse nel territorio metropolitano.

4. Conclusioni: verso una *Greater Turin*?

Nel medio-lungo periodo la complicata vicenda dei confini amministrativi, modificabili *de iure condito* soltanto al prezzo di un procedimento complicato e oneroso, rischia di produrre un ulteriore allontanamento delle aree interne dalla metropoli, secondo una logica diametralmente opposta rispetto a quella auspicata nel Piano strategico, che pure insiste sulla necessità di riconciliare le politiche per le zone rurali e montuose con quelle per la città, ma anche in netta controtendenza con la necessità, dettata peraltro anche dalla recente e poi abortita manifestazione d'interesse di Torino come sede organizzatrice delle Olimpiadi invernali del 2026, di garantire una migliore connessione infrastrutturale, digitale e turistica delle valli con il Comune capoluogo. Stante l'impossibilità di tenere insieme in un unico "contenitore" territori che non riescono a dialogare intorno a politiche di sviluppo comune, torna d'attualità la proposta di una "Greater Turin", un tempo formulata da Anna Prat e Valentino Castellani⁹ e ripresa a maggio 2018 anche dall'attuale Sindaco metropolitano, Chiara Appendino, nel corso della presentazione di *Torino Atlas*, il rapporto che fotografa lo stato economico-sociale dell'area urbana di Torino.¹⁰ Secondo il Sindaco metropolitano la difficoltà di costruire politiche capaci di servire e soddisfare tutte le aree del territorio metropolitano si spiega, innanzitutto, con lo smisurato predominio del Comune capoluogo. Tale predominio non si esprime soltanto *de facto*, ma anche *de iure*, con la coincidenza della carica di Sindaco del Comune capoluogo e quella di Sindaco metropolitano.

La soluzione però non starebbe tanto nel prevedere l'elezione diretta del Sindaco seguendo il modello previgente di cui alla legge n. 81/1993, dal momento che una scelta siffatta potrebbe creare un dualismo altrettanto problematico tra Comune capoluogo e Città metropolitana, annullando gli effetti benefici prodotti dalla legge Delrio in termini di riduzione della conflittualità politica. Al contrario, essa consisterebbe nello scorporo di alcune municipalità dal Comune capoluogo, seguendo l'esempio di Lione o di Londra. Tale ipotesi, esplicitamente prevista dall'art. 1, co. 22 della legge Delrio, consentirebbe peraltro di affrontare una

⁹ A. PRAT e V. CASTELLANI, *Prime riflessioni sulla Città metropolitana di Torino*, in: Rapporto sulle Città 2015. Metropoli attraverso la crisi, ottobre 2015. https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Castellani.pdf

¹⁰ "Torino Atlas – Mappe del Territorio Metropolitano" (2018), realizzato da *Urban Center Metropolitano* e Centro L. Einaudi – Rapporto "Giorgio Rota" <http://www.urbancenter.to.it/torino-atlas-mappe-del-territorio-metropolitano-3/>



volta per tutte anche il nodo delle circoscrizioni di decentramento comunale, ma non basterebbe, da sola, a risolvere il problema.

Lo scorporo dovrebbe, infatti, essere necessariamente accompagnato dalla creazione di un unico livello di governo metropolitano attraverso la fusione dei Comuni contermini della prima cintura. Secondo gli studi realizzati in passato, i Comuni funzionalmente e morfologicamente collegati a Torino oscillano tra i 14 dell'anzidetto *Urban Center Metropolitano* e i 52 del Rapporto “Giorgio Rota” del Centro L. Einaudi del 2015, passando per i 38 della Commissione Territorio Metropolitano, istituita ai tempi di “Torino Strategica”.¹¹ Naturalmente, dalla separazione deriverà la conseguenza che i Comuni rimasti esclusi dall'operazione “Greater Turin” dovranno confluire in parte nelle confinanti Province di Asti, Vercelli, Biella e Cuneo oppure costituire *ex novo* una o più Province ex art. 133 Cost., magari lungo le linee tracciate dalle attuali zone omogenee.

L'istituzione di un unico livello di governo metropolitano sovrapposto a municipalità di dimensioni ridotte e tra di loro omogenee (50.000-70.000 abitanti) riproporrebbe poi il tema a livello nazionale dello *status* delle “nuove” Città metropolitane, che abbisognerebbero di funzioni fondamentali notevolmente accresciute, capaci di assorbire quelle dell'odierno Comune capoluogo e che, solo allora, potrebbero ritrovare una legittimazione democratica diretta. Per quanto un'iniziativa in tal senso debba senz'altro partire dalle comunità dei territori e, in primo luogo dal Sindaco metropolitano, affinché una *Greater Turin* possa vedere la luce non dovrà mancare la collaborazione con le istituzioni statali e, in particolare, l'interlocuzione con il nuovo Ministro per gli Affari regionali e le autonomie. Anche a tal riguardo risulta sempre più urgente, insomma, una revisione della legge n. 56/2014.

¹¹ “Torino Internazionale”, ente no profit partecipato dalla Città di Torino, era un'associazione nata con lo scopo di elaborare e progettare il nuovo Piano strategico metropolitano. E' stata sciolta e messa in liquidazione nel dicembre 2016. <http://www.comune.torino.it/giunta/enti/enti-citta/associazione-torino-internazionale.shtml>