

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo I

**La Città Metropolitana di Torino all'inizio della consiliatura 2016-2021:
*governance, funzioni e risorse finanziarie****

di Marco Orlando

(Direttore ANCI Piemonte)

(data di pubblicazione: 28 dicembre 2016)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

Abstract

The article offers some elements of evaluation on the implementation of the Italian reform on metropolitan cities, at a particularly significant context: the Metropolitan City of Turin, which is a case-study for what concerns the territorial extension, the fragmentation of the administrative and urban texture and its own tradition of decentralization.

By analyzing the main aspects of governance, the basic administrative functions and actual financial situation after two years since the reform, the conclusions of this evaluation remain doubtful and lead to hope for a decisive change of course in the next five years of administrative mandate.

Keywords: Metropolitan City of Turin, governance, administrative functions, financial constraints.

SOMMARIO: 1. Criticità del sistema elettorale per il Consiglio Metropolitan alla luce delle elezioni del 9 ottobre 2016. – 2. Lo stato di attuazione delle funzioni fondamentali della Città metropolitana di Torino in relazione al riordino delle funzioni della ex-Provincia. – 3. La situazione finanziaria della Città metropolitana di Torino a fine 2016.

Questo contributo¹ intende offrire alcuni elementi di riflessione sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 con particolare riferimento alla Città Metropolitana torinese, a seguito delle elezioni di secondo grado che ne hanno inaugurato la seconda consiliatura in assoluto dalla sua istituzione².

Dopo quasi due anni dalla sua istituzione, sembra opportuno verificare in quale modo e con che efficacia i principali istituti previsti dalla legge 56/2014 stiano dispiegando i loro effetti nell'ente metropolitano torinese. Ci si soffermerà, quindi, sugli aspetti di *governance* con particolare riferimento al Consiglio metropolitano e sullo stato di implementazione delle funzioni fondamentali che l'art. 1, comma 44 della legge ha assegnato all'istituzione metropolitana, in relazione al processo di riordino delle funzioni ex-provinciali operato dalla legislazione regionale.

Le conclusioni del documento sono invece dedicate alle considerazioni di natura finanziaria, che appaiono determinanti rispetto a una generale riflessione sull'efficacia della riforma, nel suo complesso.

¹ L'articolo costituisce la riscrittura e l'ampliamento della nota di aggiornamento pubblicata dallo stesso Autore su *Osservatorio sulle Città Metropolitane di federalismi.it*, n. 1/2016.

² Un mandato che quindi, a differenza, del precedente, non è vincolato da una scadenza anticipata rispetto al termine ordinario di cinque anni, previsto dall'art. 1, comma 21 della legge, e che coinciderà con il mandato amministrativo della nuova Sindaca di Torino.

1. Criticità del sistema elettorale per il Consiglio Metropolitanò alla luce delle elezioni del 9 ottobre 2016

Le elezioni del 9 ottobre 2016 hanno fornito un'interessante dimostrazione delle peculiarità della legge elettorale per il Consiglio Metropolitanò, nel rapporto con il ruolo non elettivo del Sindaco Metropolitanò³, poiché nel caso torinese⁴ hanno dato luogo a un Consiglio privo di una netta maggioranza politica.

Pur tenendo in debita considerazione il dato di una base elettorale particolarmente numerosa (3765 elettori) ed eterogenea a causa della presenza, tra gli amministratori comunali elettori, di molte liste civiche non direttamente riconducibili ai partiti politici, il risultato deve far riflettere poiché rappresenta l'indicatore di un *difetto*, qualora il sistema elettorale di secondo grado venga interpretato dai decisori politici secondo canoni "classici", cioè volti ad aggregare il consenso secondo gli orientamenti di partito o, comunque, di "colore politico"⁵.

A parere di chi scrive, il risultato dimostra anzitutto che una Città Metropolitanò come Torino, composta da 316 comuni e grande una volta e mezza la Regione Liguria, non si governa *automaticamente* vincendo le elezioni amministrative nel capoluogo e, quindi, immaginando di poter applicare a un territorio così vasto e articolato il medesimo *schema politico* di governo del capoluogo.

³ In generale sull'argomento, si v. tra gli altri A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it*, n. 25/2015.

⁴ Delle tre formazioni in campo, la lista "Città di Città" (espressione del centro-sinistra) ha ottenuto 8 seggi, assegnati a sindaci e consiglieri comunali in misura identica, di cui 2 anche amministratori della Città di Torino. Al Movimento 5Stelle (al quale, come noto, appartiene anche la Sindaca Metropolitanò) sono andati 7 seggi, tutti assegnati ad amministratori che ricoprono la carica di consigliere comunale, di cui 2 nella Città di Torino. Alla lista "Civica per il territorio" (espressione del centro-destra) sono andati 3 seggi, di cui 1 assegnato a un sindaco e 2 a consiglieri comunali, nessuno dei quali appartenente anche al consiglio comunale di Torino.

Il fenomeno di una maggioranza consiliare non coincidente con l'area politica di riferimento del Sindaco metropolitanò non è circoscritto all'esperienza torinese, ma riguarda – con esiti in parte differenti – anche le città metropolitane di Roma e Napoli (http://www.repubblica.it/politica/2016/10/11/news/citta_metropolitane_m5s_torino_roma_centrosinistra_milano_bologna-149526299/).

⁵ Dato il risultato, è evidente che la Sindaca Metropolitanò non possa disporre di una maggioranza garantita dai numeri, per tutte le deliberazioni che la legge 56/2014 e lo Statuto riservano alla competenza del Consiglio Metropolitanò. Se l'incertezza sulla governabilità è accertata dai numeri rispetto all'orientamento politico del Consiglio, è assai probabile che essa sia destinata a manifestarsi anche in occasione delle consultazioni della Conferenza Metropolitanò, che sono previste dall'art. 1, commi 8 e 9 della stessa legge. Infatti, in una delle prime occasioni disponibili, si è dimostrata la difficoltà per il governo metropolitanò di ottenere un parere favorevole della Conferenza Metropolitanò sul bilancio di previsione 2016. V. *infra*, par. 3.

Per quanto la forbice del voto ponderato sia sperequata (ed oggettivamente lo è) nella distribuzione della rappresentatività tra le differenti classi demografiche di comuni, la netta preponderanza di peso elettorale attribuito al capoluogo nel sistema di secondo grado non è stata infatti *di per sé* sufficiente per obliterare del tutto la rappresentatività dei comuni appartenenti alle classi demografiche inferiori⁶.

Per assicurare governabilità all'ente metropolitano, è quindi necessario costruire un'alleanza politica che dia testimonianza⁷ del maggior numero possibile di espressioni del governo del territorio, risultando invece del tutto secondario se tale alleanza politica abbia o meno una precisa collocazione (destra/sinistra/centro) nel "panorama" nazionale o anche solo regionale. Il sistema elettorale si conferma, per questi aspetti, come più favorevole alle forze coalizzate e, invece, più ostile alle formazioni che non si coalizzano con altre. Inoltre, il risultato dimostra che questo sistema elettorale è strutturalmente incapace di fornire una rappresentazione omogenea del territorio all'interno del Consiglio metropolitano. Infatti, l'aleatorietà della partecipazione al voto di secondo grado, unita alla sperequazione del voto ponderato, rende impossibile ottenere il risultato che tutte le aree territoriali abbiano nel consesso uno o più sindaci o consiglieri "di riferimento"⁸.

⁶ Rispetto alle elezioni del 2014, nel Consiglio Metropolitano torinese è infatti diminuita la rappresentanza delle città sopra i 15.000 abitanti (5 consiglieri in luogo dei precedenti 6), mentre è aumentato il peso dei comuni di fascia demografica inferiore a 15.000 abitanti (da 6 a 7 consiglieri). Nell'ampia fascia di questi comuni (290 su 315), occorre tuttavia registrare la diminuzione della rappresentatività dei piccolissimi comuni con popolazione inferiore a 1.000 ab. i quali, pur essendo molto numerosi come base elettorale (115 su 315), hanno ottenuto un solo consigliere, in luogo dei precedenti due.

⁷ Magari fin dal principio, cioè nella fase di costruzione delle liste elettorali.

⁸ Da questo punto di vista, rispetto al 2014 – quando le elezioni composero un Consiglio metropolitano costituito da 11 consiglieri comunali e 7 sindaci – in questa tornata i consiglieri comunali sono saliti a 13 e i sindaci sono scesi a 5. È diminuita la rappresentanza della Città di Torino, che al posto di 6 consiglieri metropolitani (2014) ha ottenuto 4 propri rappresentanti, ai quali va naturalmente aggiunta la Sindaca Metropolitana. Quanto alla provenienza geografica degli amministratori eletti al secondo grado, i comuni dell'hinterland hanno aumentato il proprio peso specifico e ora sono 5 quelli fisicamente collegati al capoluogo (Beinasco, Borgaro T.se, Grugliasco, Orbassano e Rivoli), ai quali vanno aggiunti altri 2 appartenenti all'area metropolitana considerata in senso stretto (Chivasso e Pianezza). Per converso, è diminuita in modo significativo la rappresentanza delle aree esterne e montane del territorio, che è prevalentemente concentrata fra i comuni della Val di Susa e del Canavese. E, come già avvenne nella precedente consiliatura, diverse parti del territorio non hanno ottenuto alcun proprio rappresentante in Consiglio.

2. Lo stato di attuazione delle funzioni fondamentali della Città metropolitana di Torino in relazione al riordino delle funzioni della ex-Provincia

Il riavvio amministrativo che segue alle elezioni del 9 ottobre 2016 inaugura una consiliatura nella quale gli adempimenti di natura “costituente” dell’ente metropolitano sono già stati tutti completati. Lo statuto e gli atti regolamentari necessari al funzionamento dell’istituzione sono già stati infatti adottati, e anche le funzioni ex-provinciali non comprese nel novero di quelle fondamentali sono state riordinate a opera della legge regionale n. 23/2015, come si vedrà nel prosieguo del paragrafo. Nel primo mandato, alcuni significativi provvedimenti del Consiglio metropolitano sono stati inoltre dedicati a fornire alcuni primi indirizzi generali per lo svolgimento delle nuove funzioni fondamentali.

Il mandato 2016-2021 dovrebbe quindi servire anche a dare un assetto completo alle funzioni fondamentali attribuite all’ente metropolitano dalla cd. “riforma Delrio”⁹ e, di conseguenza, compiutezza al ruolo specifico dell’ente nel panorama istituzionale.

Su questo piano rileva anzitutto il percorso di attuazione della nuova funzione fondamentale descritta all’art. 1, comma 44, lett. a) della legge istitutiva, che prescrive *l’adozione e l’aggiornamento con cadenza annuale di un nuovo e inedito strumento di pianificazione denominato “piano strategico metropolitano”*.

Tale strumento è stato molto enfatizzato nella fase immediatamente successiva alla riforma delle ex-Province, a causa della particolare novità della previsione legislativa e della stretta correlazione di tale funzione con una delle finalità istituzionali stesse dell’ente, richiamata dall’art. 1, comma 2 della legge. Si tratta, quindi, di una delle radici fondanti della riforma¹⁰.

⁹ Sul punto si v. l’interessante ricostruzione dell’*ordito* relativo alle funzioni fondamentali delle città metropolitane di R. DI MARIA, *La allocazione istituzionale della Città metropolitana fra Costituzione, ipotesi di revisione costituzionale e leggi “di grande riforma economico-sociale”*, Editoriale in questo numero di *Diritti regionali*.

¹⁰ Già con una deliberazione di carattere preliminare (n. 9560/2015 del 14 aprile 2015), il Consiglio Metropolitano neo-istituito aveva riconosciuto i principali caratteri della pianificazione strategica:

1) essere “atto di indirizzo e di programmazione” per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano;

2) valere quale “strumento di orientamento” (con effetti cogenti) per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni, anche nell’esercizio di funzioni delegate o attribuite dalla Regione;

3) definire gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l’area metropolitana, nonché individuare le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione.

Con una successiva deliberazione (la n. 28392/2015 del 10/11/2015) il Consiglio Metropolitano ha rilasciato linee di indirizzo mirate a «ricercare una visione condivisa per lo sviluppo futuro dell’intero territorio, e orientate a

Il Piano Strategico della Città Metropolitana Torinese ha dichiaratamente caratteristiche di tipo *inclusivo* delle istanze territoriali, ed è pertanto destinato a un lungo processo di costruzione. Tale caratteristica sconta tuttavia un limite intrinseco, che è ravvisabile nel breve periodo di validità legale del documento: esso è infatti destinato a vivere soltanto per un triennio, peraltro con la previsione di un aggiornamento obbligatorio a cadenza annuale¹¹.

Nel merito delle strategie, il Piano metropolitano torinese fa registrare un segnale di netta discontinuità rispetto alle funzioni tradizionali e classiche della ex-Provincia: coerentemente con quanto affermato in dottrina fin dall'inizio, esso conferma la propria caratteristica di strumento abilitante delle politiche di sviluppo economico e sociale, ma enfatizza piuttosto la necessità della selezione delle strategie principali, anziché proporre un modello di sviluppo indeterminato e *omnibus*. Per questo aspetto, il documento richiama infatti la necessità che la pianificazione strategica di area vasta non prescindenda da quella già adottata per il capoluogo e la conurbazione torinese¹². La vera "scommessa", per una città metropolitana fortemente disomogenea sul piano delle dimensioni e articolazione territoriale, sembra quindi essere l'ambizione a differenziare la visione strategica anziché omogeneizzarla sulle istanze del capoluogo, includendo in una sola rappresentazione le esigenze di una comunità ampia e diversificata¹³.

Rileva altrettanto lo stato di attuazione della seconda funzione fondamentale indicata dall'art. 1, comma 44, lett. b) della legge, consistente nella *pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla*

individuare obiettivi, strategie e azioni concrete ed operativamente attuabili nel breve e nel medio periodo». Si tratta quindi di una deliberazione avente natura prevalentemente procedimentale, utile ad organizzare gli apporti settoriali per materia alla costruzione del Piano e a definire le modalità di consultazione degli *stakeholders* fornendo, al contempo, un primo elenco di linee di indirizzo generale da verificare con i predetti soggetti.

¹¹ Nel merito delle linee strategiche contenute nel documento, la Città Metropolitana di Torino ne individua cinque: 1) il rafforzamento delle relazioni tra le diverse parti del territorio; 2) l'inclusione e l'accesso ai servizi pubblici locali; 3) l'internazionalizzazione delle politiche; 4) la creazione di fattori abilitanti all'insediamento d'impresa; 5) la promozione del capitale umano (cultura, ricerca, formazione).

¹² Si legge, infatti: «La Città metropolitana di Torino si trova oggi davanti ad una nuova sfida: se da una parte la Città di Torino potrà dare attuazione ai progetti già individuati per l'area metropolitana "ristretta" dal Piano "Torino metropoli 2025" (riferito ai 38 comuni della cintura considerati nel Piano Strategico del Capoluogo approvato nel 2015), dall'altra si dovrà definire una visione metropolitana di area vasta, da tradurre in strategie e azioni capaci di creare nuove opportunità di sviluppo per tutti i territori della Città metropolitana (315 comuni), coinvolgendo una pluralità di attori pubblici e privati (imprenditori, professionisti, università e centri di ricerca ...), ed innescando meccanismi virtuosi di cooperazione».

¹³ Ancora dalle premesse del provvedimento: «Per progettare il proprio futuro la Città metropolitana di Torino deve partire dai propri innumerevoli punti di forza: porta da e verso la Francia e la Svizzera; punto di snodo tra Mediterraneo e Europa continentale; antica tradizione manifatturiera fatta non solo da grandi industrie, ma anche da una rete di pregiate attività di impresa locali medio piccole; crescente vivacità culturale che si riverbera nella sempre maggiore attenzione al sistema del turismo; presenza di poli di formazione e di ricerca di alto livello».

competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Sul punto è inevitabile operare una lettura “in parallelo” della legge regionale n. 23/2015 di riordino delle funzioni ex-provinciali¹⁴, che ha inciso in modo indiretto, ma non irrilevante, sulle potenzialità di applicazione di quasi tutte le funzioni fondamentali dell'ente metropolitano¹⁵. Il discorso vale in particolar modo per questa funzione, poiché essa afferisce a una materia – quella del governo del territorio – che è in larga parte di competenza legislativa regionale e che si poggia su alcune competenze “forti” della ex-Provincia, come la *pianificazione territoriale di coordinamento* già prevista dall'elenco delle funzioni fondamentali del TUEL¹⁶.

La legge regionale n. 23/2015 non contiene riferimenti diretti alla pianificazione territoriale, con ciò intendendo probabilmente rinviare la definizione dei concreti poteri attribuiti all'ente metropolitano a una revisione generale della legge urbanistica piemontese. Tuttavia, come vedremo di seguito, in un processo legislativo quasi coincidente con la legge 23/2015 e relativo alla materia

¹⁴ È lo stesso *incipit* dell'art. 1 comma 44, legge 56/2014 che induce a interpretare le funzioni fondamentali delle città metropolitane *anche* con riguardo all'esito dei processi di riordino delle tradizionali funzioni provinciali: «(...) alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo (...)». Sul punto, si v. anche F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. La legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio)*, Milano 2015, 78 ss.

¹⁵ Va premesso che la legge regionale ha operato la riattribuzione alle aree vaste di una cospicua serie di funzioni amministrative afferenti alle nuove funzioni fondamentali di province e Città Metropolitana. A differenza di molte altre regioni, quindi, il Piemonte si è distinto per la conferma di un assetto di decentramento amministrativo piuttosto avanzato, che era patrimonio consolidato fino alla riforma Delrio e che, in questa fase, ha riguardato soprattutto la Città Metropolitana. A dispetto di una diffusa “reticenza” dei legislatori regionali ad attribuire compiti e funzioni differenziate agli enti di governo delle grandi conurbazioni, la Regione Piemonte ha riconosciuto all'ente un ruolo di partnership paritaria (rispetto alla stessa Regione) nella definizione delle principali azioni regionali volte al rafforzamento della competizione economica e alla coesione sociale. Tale riconoscimento di ruolo è ben significato dalla previsione che stabilisce, ad esempio, l'obbligo di «concordare, tramite intese o altri strumenti di programmazione negoziata» i programmi regionali che interessano il territorio metropolitano, affermando per questa via un sistema istituzionale realmente “duale”, sia nella differente ampiezza dei poteri amministrativi attribuiti alla Città Metropolitana rispetto alle province, sia nella progressiva affermazione di una procedura di codecisione fortemente cooperativa tra la Regione e l'ente metropolitano.

Altro elemento distintivo della legge 23/2015 è il coinvolgimento dei comuni e delle unioni operanti nel territorio metropolitano nella definizione delle intese cooperative. Il legislatore del Piemonte si è quindi mostrato sensibile all'affermazione di autonomia già compiuta dalla Città Metropolitana, che nell'esercizio della propria potestà statutaria qualche mese prima, aveva attribuito un ruolo analogo alle unioni di comuni istituendo le “zone omogenee” con funzioni di consultazione e partecipazione.

¹⁶ Per quanto concerne i rapporti tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale generale, si v. ancora quanto affermato dalla D.C.M. 28392/2015 del 10/11/2015: «Il Piano Strategico Metropolitano (PSMTo) rappresenta la matrice orientativa per tutti gli atti e gli strumenti di programmazione e pianificazione dell'Ente che dovranno dare esplicitamente atto, laddove necessario, della coerenza e conformità con i contenuti del PSMto». Sul tradizionale processo di pianificazione territoriale si innesta, quindi, un ulteriore processo di pianificazione strategica, i cui contenuti esorbitano dai limiti dei soli aspetti di governo del territorio e si estendono ai processi di sviluppo economico-sociale.

del trasporto pubblico locale, la Regione Piemonte ha inciso in modo rilevante sull'autonomia di pianificazione dell'ente metropolitano per almeno una delle «reti di servizi e delle infrastrutture di competenza della comunità metropolitana».

La materia del trasporto è dotata – è bene ricordarlo – di caratteristiche di eccezionale trasversalità rispetto alle funzioni fondamentali della Città metropolitana.

Essa, come detto sopra, è direttamente richiamata dalla lett. b) del comma 44, poiché è una delle declinazioni possibili dell'espressione «reti di servizi e delle infrastrutture» di interesse per la comunità metropolitana. Inoltre, essa inerisce in via indiretta anche alla funzione prevista dalla lett. c) primo capoverso, cioè la «*strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*». Inoltre, la materia è direttamente richiamata anche nella lett. d) dello stesso comma, nel senso di funzione orientata alla «*mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano*».

Come si vede, le diverse parti del comma 44 attribuiscono alla Città Metropolitana una competenza piena e difficilmente opinabile lungo tutta la “filiera” delle attività e dei compiti sul trasporto pubblico locale: la pianificazione, l'organizzazione e la regolazione, la gestione.

Tutte le facce del “prisma funzionale sono peraltro connotate quali funzioni fondamentali, e pertanto risulta difficile comprendere come, in Piemonte, si sia scelto di operare in senso diametralmente opposto, cioè verso una sostanziale centralizzazione della materia a livello regionale, con l'ausilio di una pre-esistente Agenzia per la Mobilità in forma consortile, i cui poteri sono stati ampliati dall'ambito metropolitano all'intero territorio regionale¹⁷.

Tale scelta è opinabile poiché – sebbene per legge regionale e statuto l'Agenzia debba occuparsi soltanto della *programmazione* del settore – la centralizzazione determina un effetto di inevitabile compressione non solo delle funzioni fondamentali della Città Metropolitana, ma anche delle funzioni di *pianificazione* del trasporto pubblico locale, che l'art. 1, comma 85, lett. b) della

¹⁷ Già in vigore della legge 56/2014 e delle citate funzioni fondamentali della Città Metropolitana, la Regione Piemonte aveva avviato il riordino della materia con la legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2015, prevedendo l'ampliamento a tutto il territorio regionale dell'ambito di operatività del consorzio denominato “Agenzia per la mobilità metropolitana”. L'Agenzia è stata pertanto individuata quale ente pubblico di interesse regionale per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti territoriali, compresa la Città Metropolitana, in materia di trasporto pubblico locale.

legge 56/2014 ha confermato alla competenza delle province e, di conseguenza, anche alla Città Metropolitana¹⁸.

Diversa sorte pare debba avere¹⁹ il processo di riordino della *governance* dei rifiuti, che è iniziato dopo l'approvazione della legge regionale 23/2015 e che, allo stato degli atti, presenta un approccio più coerente con quanto disposto dalla "legge Delrio", con particolare riferimento alle previsioni del comma 90.

Merita ricordare che anche la materia dei rifiuti è parte integrante della funzione fondamentale della Città Metropolitana, prevista al già citato art. 1, comma 44, lett. c), primo capoverso della legge 56/2014 (²⁰) poiché è – a tutti gli effetti – un «servizio pubblico di interesse generale di ambito metropolitano».

La riforma di questo settore prevede di costruire una *governance* del sistema rifiuti uniforme su tutto il Piemonte, il cui territorio viene considerato in modo unitario per le funzioni inerenti la realizzazione e la gestione degli impianti a tecnologia complessa, mentre per le funzioni inerenti la prevenzione della produzione dei rifiuti urbani, la raccolta differenziata e il trasporto esso viene diviso in ambiti di area vasta, coincidenti con il territorio della Città metropolitana e di ciascuna delle province.

¹⁸ Nonostante tali riserve sulla correttezza della scelta regionale rispetto all'impianto legislativo statale, con una prima Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 23161 resa il 29 luglio 2015, la Città metropolitana ne ha approvato lo Statuto e la Convenzione costitutiva, rinnovando in tal modo la propria adesione al consorzio con poteri territoriali estesi. Con la deliberazione n. 28491/2015 del 29 settembre 2015, l'ente ha approvato anche la convenzione atta a regolare il trasferimento all'Agenzia del contratto di servizio di cui è titolare, in quanto soggetto di delega delle funzioni ai sensi della L.R. 1/2000. La cessione del contratto non è stata tuttavia completamente liberatoria, poiché (per rendere coerente l'impianto normativo complessivo) la Città Metropolitana si è mantenuta la contitolarità del contratto stesso, almeno fino alla naturale scadenza del 31 dicembre 2016. In concreto, secondo la deliberazione, la contitolarità del contratto di servizio permette alla Città Metropolitana di esercitare «le scelte inerenti la pianificazione e aggiornamento dei programmi di servizio di TPL», nonché di esprimere «pareri obbligatori vincolanti prima dell'adozione dei relativi provvedimenti» da parte dell'Agenzia. Inoltre, la deliberazione in esame contiene un passaggio delicato e significativo sul punto delle risorse finanziarie destinate a sostenere le obbligazioni contrattuali con il concessionario. Si legge, infatti, che: «le obbligazioni derivanti dalla gestione dei contratti di servizio oggetto del trasferimento sono poste in capo all'Agenzia dalla data di effettivo trasferimento dei contratti medesimi e, con specifico riferimento agli obblighi di servizio imposti trovano la relativa copertura economica nelle risorse economiche regionali e nelle eventuali risorse aggiuntive proprie dell'ente cedente [cioè la Città Metropolitana]; le risorse regionali che, per effetto della cessione del contratto, sono trasferite dalla Regione Piemonte alla Città Metropolitana e da questa all'Agenzia, sono utilizzate, in accordo con l'Ente cedente, per garantire l'equilibrio economico complessivo del contratto ceduto, anche con riferimento ad obbligazioni preesistenti alla cessione del contratto».

¹⁹ Al momento di stendere questo commento, il disegno di legge regionale licenziato dalla Giunta Regionale il 18 luglio 2016 è all'esame delle Commissioni del Consiglio Regionale.

²⁰ «Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano».

Il disegno di legge lascia libertà agli enti di area vasta preposti all'esercizio delle funzioni di esercitarle singolarmente o in forma associata. Viceversa, le funzioni di ambito regionale sono esercitate dagli enti di area vasta in forma obbligatoriamente associata attraverso l'istituzione di un'apposita conferenza d'ambito composta dal sindaco della Città Metropolitana e dai presidenti delle province.

Per le funzioni gestite singolarmente dagli enti di area vasta è inoltre garantita la partecipazione diretta dei Comuni. A tale riguardo, la norma prevede una disciplina transitoria in base alla quale gli enti di area vasta dovranno stipulare la convenzione istitutiva della conferenza d'ambito, atta a regolare gli aspetti operativi di funzionamento e partecipazione.

Ancora in merito alla funzione di *organizzazione dei servizi pubblici in ambito metropolitano*, deve essere menzionata la deliberazione del Consiglio Metropolitano n. 13399/2016 del 28 luglio 2016 con la quale è stato approvato lo schema di convenzione per la gestione in forma associata della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale relativo all'Ambito Territoriale "Torino 4"²¹. Si tratta, in questo caso, del completamento di un processo risalente nel tempo, che ha trovato nuove e decisive ragioni per una positiva conclusione nelle nuove funzioni di "soggetto aggregatore" e in quelle di supporto tecnico-amministrativo ai comuni, che l'art. 1, comma 44 lett. c) ha enfatizzato nel secondo capoverso, laddove afferma che «*d'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio [...]»*.

Nella legge regionale 23/2015 è invece contenuta la disciplina di una delle più importanti funzioni delle ex-province: le politiche del lavoro e, nello specifico, la gestione dei servizi per l'Impiego, i quali (quantomeno per logica e buonsenso) dovrebbero essere compresi nella lett. c) in quanto *servizi pubblici di ambito metropolitano*²².

²¹ La procedura, che trova le proprie radici di legittimità nell'art. 2 del D.M. 12 novembre 2011, n. 226 e s.m.i., era stata avviata nel 2014 e aveva visto un primo approdo con la Deliberazione della Giunta Provinciale n. 639-30939/2014 del 26 settembre 2014, con cui la (allora) Provincia di Torino aveva preso atto del ruolo di stazione appaltante ad essa conferito dai comuni appartenenti all'ambito territoriale.

²² La ragione per la quale i servizi per l'impiego non sono stati riconosciuti tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane va ricercata in origine nell'Accordo Stato-Regioni assunto in Conferenza Unificata il 14 settembre 2014 (<http://www.statoregioni.it/dettaglioDoc.asp?idprov=13314&iddoc=44842&tipodoc=2>), il quale al punto 11) delle premesse riconosceva l'esigenza di porre in un regime di "sospensione" le funzioni rientranti nell'ambito di applicazione di alcuni disegni contestuali di riforma organica, come all'epoca era il cd. "Jobs Act", puntualmente richiamato nell'Allegato 1 di detto Accordo.

L'art. 16 della legge regionale compie, su questa materia, una scelta che è certamente giustificabile alla luce delle esigenze, ivi citate, di normalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni ma che, rispetto al ruolo della Città metropolitana e alle sue *funzioni di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale* previste dall'art. 1, comma 44, lett. e) della legge 56/2014²³, appare in controtendenza con le previsioni della stessa legge 56/2014, con particolare riferimento quanto previsto dall'art. 1, comma 90.

La scelta consiste nell'individuare in un'Agenzia regionale l'ente «*cui competono le funzioni di coordinamento e gestione dei servizi per l'impiego, come riformulati dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183, nonché quelle di raccordo con l'Agenzia nazionale per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 4, lett. e) della legge medesima*».

Il quadro normativo di riferimento, così descritto nella legge regionale, dà per presupposto che, a livello nazionale, venga costituita e inizi a operare un'analoga Agenzia, cioè un soggetto giuridico e organizzativo di riferimento per tutte le informazioni sul mercato del lavoro, costituita dalle strutture regionali specifiche, dall'INPS, dall'INAIL e con la partecipazione delle Agenzie per il lavoro di altri soggetti privati.

Ciò è in effetti avvenuto, dapprima con l'approvazione del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150²⁴ e conclusivamente con l'approvazione dello Statuto dell'Agenzia a opera del d.P.R. 26 maggio 2016, n. 108²⁵, vigente dal 22 giugno del corrente anno.

Per tutto il periodo intercorrente dalla legge delega statale all'effettivo avvio dell'Agenzia Nazionale, il personale operante presso i Centri Per l'Impiego è stato sottratto dalle procedure di mobilità previste, *medio tempore* dalla legge 190/2014, per gli altri dipendenti delle Province e Città Metropolitane addetti a funzioni non più classificate come fondamentali.

L'apparente "salvaguardia" delle funzioni e del personale addetto ai servizi per l'impiego non ha tuttavia impedito che, per quasi due anni, tale condizione degenerasse in un regime di *sospensione ad libitum* dagli aspetti paradossali. In Piemonte, infatti, il personale è rimasto alle

²³ Nella sua interezza, la funzione è descritta come «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 come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a)». Risulta quindi evidente uno stretto collegamento con lo sviluppo della funzione di pianificazione strategica del territorio metropolitano.

²⁴ G.U. Serie Generale n. 221 del 23-9-2015-Suppl. Ordinario n. 53-
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/23/15G00162/sg>). Il decreto legislativo, all'art. 4, istituisce l'Agenzia nazionale a decorrere dal 1 gennaio 2016.

²⁵ <http://www.altalex.com/documents/news/2016/07/01/statuto-agenzia-nazionale-politiche-attive-lavoro>.

dipendenze delle Province e della Città Metropolitana, ma con oneri relativi al trattamento economico posti parzialmente a carico della Regione Piemonte e parzialmente a carico dello Stato²⁶.

Sul piano della dipendenza funzionale, a partire dal 2016 il personale è stato collocato in assegnazione temporanea all'Agenzia regionale. Tale complessa fattispecie è stata regolata da un'intesa stipulata nell'ambito dell'Osservatorio regionale sulla legge 56/2014, quindi con una base giuridica di natura pattizia e non legislativa, una base "fragile" che è stata resa necessaria essenzialmente a causa del notevole ritardo accumulato dallo Stato nell'attuazione delle previsioni contenute nella legge delega.

Incidentalmente, vale considerare che tale "sospensione" dell'assetto delle competenze su base infra-regionale (e soprattutto il relativo "congelamento" delle risorse umane addette) sembra escludere, almeno per il momento, la possibilità che il personale dei Centri per l'Impiego venga coinvolto in una relazione strutturata tra l'Agenzia regionale e l'Agenzia nazionale, anche in considerazione dell'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il quale ha confermato la prevalenza della potestà legislativa regionale nella materia e quindi la necessità di puntuali intese con lo Stato²⁷ su tutti gli istituti di attuazione del decreto legislativo 150/2015²⁸.

Allo stato degli atti, è dunque da ritenersi che il regime convenzionale per la gestione del personale tra Regione, Province e Città Metropolitana possa durare a lungo, probabilmente anche oltre il termine del 31 dicembre 2017 che è quello attualmente "coperto" dagli accordi tra lo Stato e le Regioni.

Come si vede, la scelta organizzativa regionale che è derivata dall'incertezza e dal prolungarsi dei tempi di attuazione della riforma nazionale è piuttosto lontana da quanto prevede l'art. 1, comma 90 della legge 56/2014: pur considerando che è nella piena facoltà della Regione

²⁶ Con l'Accordo Quadro sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni il 30 luglio 2015, Governo e Regioni si sono impegnati a «*garantire congiuntamente, per tutta la fase di transizione verso un diverso assetto delle competenze, la continuità di funzionamento dei Centri per l'Impiego, considerandoli l'infrastruttura pubblica indispensabile per lo sviluppo delle politiche attive. A tal fine saranno individuate le modalità più opportune perché il personale in essi impiegato possa continuare ad operare senza soluzioni di continuità, assicurandone il miglior rapporto funzionale con le Regioni medesime. In particolare il Governo e le Regioni si impegnano a reperire le risorse per i costi del personale a tempo indeterminato, nella proporzione di 2/3 a carico del governo e di 1/3 a carico delle Regioni*» (http://www.statoregioni.it/testo_print.asp?idprov=14393&iddoc=48301&tipoDoc=2).

²⁷ Come peraltro accaduto con il citato Accordo Quadro del 30 luglio 2015.

²⁸ In tal senso, debbono leggersi le considerazioni del presidente ANPAL rilasciate alla stampa il 7 dicembre 2016: «*I 7000 dipendenti dei Centri per l'Impiego resteranno in capo alle Regioni, che avranno la responsabilità di far funzionare i centri per l'impiego secondo gli standard fissati dall'Anpal. Ma l'agenzia non acquisirà un'articolazione operativa sul territorio*» (http://www.repubblica.it/economia/2016/12/07/news/del_conto_anpal_referendum-153643539/).

istituire nuove agenzie per la gestione delle funzioni non fondamentali, la centralizzazione (con una forma complessa e “anomala”) di tali funzioni in ambito regionale confligge – a Costituzione invariata – con quella parte della disciplina legislativa statale che ancora oggi prevede l’attribuzione delle competenze alle Province.

In aggiunta, il ruolo e la funzione (questa volta fondamentale) di promozione dello sviluppo economico e sociale della Città Metropolitana ne escono, in proporzione, ancor più penalizzate di quelle delle Province, poiché – nei fatti – l’assegnazione temporanea delle risorse umane all’Agenzia regionale impedisce all’ente metropolitano di svolgere qualsiasi azione di impulso, coordinamento o supervisione sulle modalità di esercizio dei servizi per l’impiego.

Quanto alla funzione fondamentale di cui all’art. 1, comma 44, lett. e) della legge 56/2014 («*promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano*») il processo di implementazione non dipende tanto dall’assetto legislativo sulla materia, quanto invece dall’autonoma capacità di indirizzo politico dell’ente metropolitano e dalle risorse disponibili a tale scopo²⁹.

3. La situazione finanziaria della Città metropolitana di Torino a fine 2016

La situazione finanziaria dell’ente è ben descritta nella Nota Integrativa al bilancio di previsione 2016, che è stato definitivamente approvato il 22 novembre 2016, peraltro a seguito della

²⁹ Il processo è stato avviato con la Deliberazione del Consiglio Metropolitano n. 35768/2015 resa il 10 novembre 2015, che ha approvato un protocollo per la sperimentazione di strumenti di cooperazione nella gestione e nello sviluppo dei sistemi informativi con la Città di Torino. La narrativa del provvedimento dà conto di alcune evidenze che hanno comportato, dall’avvento della legislazione vincolistica sulle assunzioni in poi, un sostanziale disinvestimento nelle politiche di sviluppo dei sistemi informativi e dell’innovazione tecnologica: «nel caso specifico della Città metropolitana e della Città di Torino, il blocco totale del turn-over di tecnici informatici e la fortissima riduzione delle possibilità di accesso alla formazione specialistica hanno portato ad un forte ridimensionamento, innanzitutto numerico, delle risorse professionali interne per l’ICT, risorse che, è bene sottolinearlo, erano già in precedenza sottodimensionate in relazione al numero ed alla complessità dei progetti e delle attività di gestione».

Di qui l’evidente opportunità di stabilire delle sinergie gestionali fra i due enti, complice anche l’esistenza di un comune «outsourcing globale verso il consorzio pubblico CSI Piemonte».

Il provvedimento non manca tuttavia di ricordare che «un insieme molto significativo di attività deve continuare a rimanere in capo direttamente alle Amministrazioni. A titolo meramente esemplificativo e pur in presenza di un affidamento *in house* ad un consorzio pubblico, la struttura tecnica dell’Amministrazione deve continuare a svolgere compiti di *governance* dei contratti, di valutazione delle congruità delle offerte, di definizione delle priorità e dei fabbisogni, di interfaccia tra *outsourcer* e cliente interno». Il provvedimento stabilisce dunque di sperimentare sinergie comuni tra gli “uffici ICT” delle due amministrazioni, e si spinge anche a “non escludere” la possibilità di giungere a una «struttura tecnica condivisa tra gli enti».

mancata espressione del parere della Conferenza metropolitana, a causa dell'impossibilità di raggiungere il quorum minimo di voti favorevoli dei Comuni della circoscrizione territoriale, sullo schema di deliberazione proposto dal Consiglio metropolitano³⁰.

Come afferma il provvedimento, *«il contesto finanziario [è] caratterizzato da interventi “centrali” di cd. “spending review” di impatto rilevante. Si consideri che per effetto del DL 95/2012 (Legge 135/2012) del D.L. 66/2014 (Legge 89/2014), delle Leggi di stabilità 2015 e 2016 e dei relativi decreti attuativi, l'ammontare dei tagli dei trasferimenti erariali, aggiornato recentemente dal competente Dicastero, 2016 ammonta ad euro 115.344.115,03, al lordo del fondo sperimentale di riequilibrio. Conseguentemente l'importo che la Città Metropolitana di Torino deve riversare allo stato ammonta ad euro 108.113.089,00. [...]. Solo in parte detto taglio è stato ripristinato in sede di legge di stabilità [2016] e successivi provvedimenti attuativi, prevedendo un contributo erariale di importo corrispondente all'incremento del taglio dei trasferimenti erariali per il 2016, ma con vincolo di destinazione alle funzioni fondamentali in materia di viabilità ed edilizia scolastica».*

Come si vede, si è in presenza di un sistema che – ormai – è integralmente classificabile nei termini della finanza derivata, ed è pertanto in evidente contraddizione con quanto previsto dall'art. 119 Cost. Nel caso torinese, l'importo delle entrate tributarie da riversare allo Stato assorbe infatti l'intero gettito dell'imposta sulla cd. “RC-Auto” e in parte anche quello dell'Imposta Provinciale di Trascrizione al PRA.

Inoltre, sommando l'ammontare del prelievo forzoso delle entrate proprie attuato con le manovre di finanza pubblica statale dal 2013 al 2016, risulta un gettito tributario versato allo Stato che supera i 320 milioni di euro, vale a dire più di una annualità del bilancio corrente dell'Ente. In questo quadro, l'ammontare di competenza del 2016 raggiunge una percentuale corrispondente a oltre il 50% delle principali, già citate entrate tributarie che sarebbero spettate all'Ente.

Ne risulta quindi fortemente compromessa, se non del tutto azzerata, la possibilità di manovra sulle entrate³¹, che si aggiunge alla problematica necessità di gestire (ancora) funzioni non

³⁰ Come si ricorderà, l'art. 1, comma 9 della legge 56/2014 prescrive un doppio quorum per l'espressione del parere sul bilancio di previsione da parte della Conferenza metropolitana: «... A seguito del 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, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente ...». Nell'adunanza del 22 novembre 2016, indetta per l'espressione del parere sul bilancio di previsione 2016, è mancato il quorum minimo di voti favorevoli dei Comuni (79 sui 106 necessari), mentre è risultato soddisfatto il quorum relativo alla popolazione residente.

più fondamentali (come ad esempio i già citati servizi per l'impiego) e di sopportarne, anche soltanto in termini di anticipazione di cassa, i relativi costi.

Né, a tale riguardo, appaiono risolutive le misure che la legge 208/2015 (cd. legge di stabilità per il 2016) ha previsto per le Città metropolitane: nei fatti, tali misure si riducono alla possibilità (art. 1, comma 756, lett. a)) di predisporre un bilancio di previsione *soltanto* annuale in luogo di quello ordinario triennale, e di applicare a detto bilancio l'avanzo libero e destinato (lett. b dello stesso comma), poiché ciò che manca è la definizione di un assetto finanziario compiuto che consenta all'ente di predisporre una programmazione a medio-lungo termine dell'esercizio delle nuove funzioni fondamentali.

Dalla sintetica illustrazione dell'assetto funzionale e finanziario dell'ente, non può che derivare una conclusione dubitativa sul "bilancio a due anni" della riforma. È evidente che un processo di simile portata richieda tempi lunghi di attuazione e, soprattutto di assestamento. Ciò vale certamente a giustificare uno stato di attuazione parziale e imperfetto; tuttavia, pare di poter registrare la necessità di un cambio di rotta da attuare nel prossimo futuro. Anzitutto, occorre probabilmente una correzione della legge 56/2014 per quanto riguarda la funzionalità degli organi di governo, soprattutto per ciò che riguarda il ruolo del Consiglio metropolitano, i cui limiti di funzionamento appaiono evidenti soprattutto in una condizione di non perfetta stabilità politica. Inoltre, l'assetto delle funzioni fondamentali a opera dei legislatori nazionale e regionale dovrebbe *valorizzare* e non *comprimere* il ruolo dell'ente metropolitano, come invece si è visto a proposito delle materie del trasporto pubblico locale e dei servizi per l'impiego.

³¹ Il provvedimento in esame da adeguatamente conto dello "stravolgimento" delle regole originariamente stabilite dalla legge delega n. 42/2009 sul cd. "federalismo fiscale" a opera delle manovre di finanza pubblica nazionale invalse dal 2011 in poi: «*Il sistema delle entrate delle Città metropolitane deriva, in base alle disposizioni contenute nella L. 56/2014 da quello delle province che è stato modificato dalla norma attuativa della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, prevista negli articoli da 16 a 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011. Con la costituzione, a far data dal 1 gennaio 2015, delle Città Metropolitane, si è in attesa dell'effettiva entrata in vigore delle norme sul federalismo fiscale contenute nell'art. 24 del D.Lgs. 68/2011.*

Come rilevato nel paragrafo precedente, la fiscalità della Città Metropolitana di Torino poggia principalmente su tre tributi, due dei quali (IPT ed RCAUTO) sono legati al mercato dell'auto, il terzo (TEFA) connesso alla erogazione dei servizi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Nelle annualità precedenti, i tributi IPT ed RCAUTO hanno risentito degli effetti della crisi economica con conseguente contrazione del gettito.

Si evidenzia che tali tipologie di entrata hanno subito un ulteriore effetto negativo conseguente al dumping fiscale operato da parte delle Regioni a statuto speciale e dalla Province Autonome che hanno attratto presso i propri territori le immatricolazioni di flotte automobilistiche presenti un tempo nel territorio della Città Metropolitana di Torino. Per quanto attiene alle modalità di individuazione e quantificazione del gettito di tali tributi, va evidenziato che nonostante gli stessi rappresentino "tributi propri", non sono disponibili strumenti adeguati per la puntuale verifica della base imponibile e per l'accertamento di eventuali fenomeni di evasione od elusione dell'imposta».

Infine, sul piano delle disponibilità finanziarie, appare non più rinviabile l'attuazione (o comunque la riforma) di un sistema di fiscalità proprio delle città metropolitane, che permetta di interrompere la lunga e infelice stagione delle *spending review*, per lo più concentrate sulla capacità di azione delle autonomie locali e non su altri, ben più "dispendiosi" livelli istituzionali della Repubblica.