

Attuare la città metropolitana

Original

Attuare la città metropolitana / Staricco, L. - In: La sfida metropolitana. 2015 Sedicesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino / Centro Einaudi. - STAMPA. - Torino : Centro Einaudi, 2015. - ISBN 9788890480478. - pp. 53-75

Availability:

This version is available at: 11583/2616626 since: 2020-02-12T13:47:19Z

Publisher:

Centro Einaudi

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

3. ATTUARE LA CITTÀ METROPOLITANA

3.1. PIÙ FUNZIONI CON MENO RISORSE

Come si è visto nei paragrafi 2.1 e 2.3, sia le funzioni della Città metropolitana sia le modalità per la loro implementazione nei rapporti tra i vari enti locali sono definite in termini «aperti» (soprattutto senza una precisa individuazione dei provvedimenti amministrativi tramite cui attuarle), lasciando ampio spazio per una loro maggiore specificazione da parte degli Statuti.

Quello di Torino, approvato dalla Conferenza metropolitana il 14 aprile 2015, conferma le funzioni previste dalla legge e prova a declinarle più operativamente.

Per quanto riguarda la funzione relativa al Piano strategico, secondo lo Statuto esso «definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale» (art. 7 comma 3).

Lo Statuto stabilisce inoltre che il Piano strategico sia formato attraverso un processo condiviso con le zone omogenee in cui il territorio della Città metropolitana viene articolato in base all'art. 27 (si veda, per maggiori dettagli, il paragrafo 3.3). Come si è anticipato nel paragrafo 2.3, finora la pianificazione strategica non è stata tra le competenze degli enti provinciali¹; è stata portata avanti soprattutto dai comuni capoluogo (in alcuni casi con riferimento più o meno esplicito all'area metropolitana²) o per aggregazioni di comuni. In particolare, nel caso torinese piani strategici intercomunali sono stati promossi dalla Provincia nel 2006 per il

¹ Un'eccezione è rappresentata dal Progetto strategico per la regione urbana milanese «Città di Città», avviato nel 2005 dalla Provincia di Milano per migliorare la competitività e la *governance* dell'intero territorio provinciale (fonte: Milano Metropoli).

² I capoluoghi delle dieci Città metropolitane individuate dalla legge 56/2014 hanno tutti avviato, dal 2000 in poi, processi di pianificazione strategica: in cinque casi (Torino, Bologna, Firenze, Roma, Bari) il piano ha assunto carattere metropolitano, mentre negli altri è rimasto limitato entro i confini del capoluogo. Anche in Sicilia e Sardegna sono stati recentemente adottati o avviati piani strategici di ambito metropolitano: a Palermo, Catania, Messina e Cagliari (Florio ed Esposito 2012, Tortorella e Allulli 2014).

Chierese (37 comuni, di cui 19 in provincia di Torino e 18 in quella di Asti) e per il Canavese (123 comuni), nel 2007 per la collina morenica rivolese (7 comuni), nel 2008 per i territori interessati dalla linea ad alta velocità Torino-Lione (71 comuni); nell'aprile 2015 è stato adottato il terzo Piano strategico di Torino, «Torino Metropoli 2025».

Come si è detto nel paragrafo 1.4, nel 2000 il primo Piano strategico del capoluogo aveva posto, tra le sue sei linee strategiche, la «costruzione del governo metropolitano», mentre nel secondo Piano del 2006 questa dimensione si era decisamente indebolita; nel terzo, l'ambito territoriale di riferimento viene esplicitamente fatto corrispondere ai 38 comuni della Conferenza regionale, partizione territoriale che però non corrisponde a nessuna delle zone omogenee individuate dalla Città metropolitana né a un'aggregazione di alcune di queste: si pone dunque il problema del rapporto tra il nuovo piano di Torino Strategica per l'area torinese e quello che il nuovo ente metropolitano dovrà redigere su zone parzialmente ricadenti nello stesso ambito territoriale.

Relativamente alla funzione di «pianificazione territoriale generale» – espressione assai vaga e non corrispondente ad alcuno strumento di pianificazione istituito per legge – lo Statuto si limita a chiarire che la Città metropolitana forma e approva il «Piano territoriale generale metropolitano»; esplicita che esso ha anche valore di Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), da un lato superando così l'ambiguità lasciata dalla legge 56/2014 (che affida alla Città metropolitana sia la pianificazione territoriale generale sia quella territoriale di coordinamento ex provinciale, senza però chiarire il rapporto tra le due), dall'altro lasciando però oscuro in che cosa il Piano territoriale generale metropolitano differisca dal tradizionale Piano territoriale di coordinamento provinciale, in che cosa operativamente consista e quale sia la sua efficacia giuridica³. La specificazione, nella legge 56/2014, «anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni

³ Si tratta in particolare di capire quale possa essere l'efficacia conformativa del nuovo piano sulla proprietà: potrà il Piano territoriale generale metropolitano incidere sugli strumenti urbanistici vigenti dei comuni prevedendo diverse destinazioni d'uso in rapporto alla vocazione delle aree, rinviando l'attuazione di tali scelte alla pianificazione attuativa, o in alcuni casi – ad esempio, nelle scelte di tracciato delle infrastrutture – conformare la proprietà dei suoli interessati apponendovi i vincoli preordinati all'esproprio? In assenza di tale efficacia, secondo Urbani (2013, 26), si può andar incontro alla «sindacabilità delle scelte di tali previsioni di piano avanti il giudice amministrativo, con il rischio di vanificare l'efficacia precettiva delle disposizioni di entrambi i piani di area vasta».

compresi nel territorio metropolitano», sembra indicare che il Piano territoriale generale metropolitano possa essere prescrittivo rispetto alla pianificazione degli enti subordinati (siano essi Comuni o Unioni di Comuni), anche se parrebbe indispensabile una modifica della legislazione urbanistica regionale che lo confermi. Se così non fosse, il rischio è che il nuovo strumento riproduca le debolezze del PTCP, piano di carattere indicativo, programmatico, strategico, ma poco efficace nell'imporre ai comuni scelte localizzative di infrastrutture a essi poco gradite. Tale rischio è amplificato dal fatto che la Città metropolitana è un ente elettivo di secondo grado.

Lo Statuto stabilisce ancora che il piano territoriale generale metropolitano «può essere formato ed aggiornato anche per zone omogenee» (art. 8 comma 1). In questo caso, il piano territoriale generale della zona potrebbe essere fatto corrispondere al piano regolatore intercomunale che l'Unione dovrebbe realizzare in forma associata, e compito della Città metropolitana sarebbe soprattutto quello di garantire la coerenza complessiva di area vasta dei piani delle varie zone⁴. Resta comunque indispensabile una revisione della legislazione urbanistica regionale, affinché disciplini esplicitamente il contenuto e l'efficacia giuridica dei vari piani e le loro relazioni reciproche⁵.

Quanto alla funzione «mobilità e viabilità», lo Statuto torinese si limita a riferirla alle infrastrutture e ai servizi di trasporto propri della dimensione sovra-comunale provinciale; senza una delega di funzioni dal livello regionale (che di fatto mantiene, ad esempio, la

⁴ «Il rischio è quello che le Unioni di Comuni, incentivate dalla legge 135/12, procedano a redigere i loro strumenti urbanistici, eventualmente con la parte strutturale in forma associata e la parte operativa affidata ai singoli comuni, e divengano esse stesse il riferimento territoriale di indirizzo e non la città metropolitana, rispondendo così a istanze locali, quali quelle comunali, e non a esigenze di carattere generale relative ai territori dell'area metropolitana» (Mariano 2013, 29).

⁵ La legge urbanistica piemontese 56/1977 è stata oggetto di una revisione generale nel 2013 con la legge regionale 3, che però è stata assai più timida, nel suo impianto riformatore, rispetto alla maggior parte delle leggi urbanistiche adottate dalle altre Regioni a partire dagli anni Duemila. La nuova revisione potrebbe essere l'occasione per introdurre anche in Piemonte la distinzione nella pianificazione comunale tra un Piano strutturale (avente il compito di identificare gli elementi strutturanti il territorio stabili nel tempo – come le componenti fisiche e morfologiche, il sistema ambientale, le grandi strutture urbane, i caratteri insediativi e le infrastrutture principali – e di definire gli indirizzi e le direttive per le trasformazioni secondo una visione di lungo periodo), che spetterebbe alle Unioni coincidenti con le zone omogenee, e un Piano operativo (relativo alle sole aree oggetto di trasformazione sul breve-medio periodo), che continuerebbe a spettare invece ai singoli Comuni.

competenza sul trasporto su ferro) in questa materia, difficilmente ci si può aspettare che la nuova Città metropolitana sia l'occasione per una auspicata maggiore integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione dei trasporti, come avviene invece in molte aree metropolitane europee dove l'ente metropolitano ha competenze proprie su entrambe queste forme di pianificazione⁶.

Al di là delle questioni di architettura istituzionale e di revisione legislativa, il fattore risorse rischia di essere decisivo per l'efficace implementazione di queste nuove funzioni: come si è detto nel paragrafo 2.3, le Province negli ultimi anni hanno subito una progressiva contrazione dei trasferimenti statali e regionali, e non è chiaro su quali trasferimenti ed entrate potrà contare la nuova Città metropolitana.

3.2. GIÀ DIFFUSA LA COOPERAZIONE INTERCOMUNALE

Lo Statuto prevede che la Città metropolitana possa trasferire alcune delle sue funzioni alle zone omogenee purché queste – e ciò vale per tutte le funzioni che dalla Città metropolitana passino a tali zone – «costituiscano e rendano operativa una sola unione di comuni comprendente la totalità del territorio di riferimento, ovvero federino l'intero territorio mediante una o più convenzioni tra unioni di comuni e/o comuni». In altre parole, le funzioni trasferite verrebbero svolte in forma associata dai Comuni costituenti le zone stesse. La cooperazione tra Comuni non è una novità: negli ultimi dieci-vent'anni nell'area torinese si sono sviluppate molteplici forme di *governance* intercomunale, frutto sia dei vari processi avviati per l'istituzione – se non in termini strutturali, almeno secondo un modello funzionale (si veda il paragrafo 1.4) – di una vera e propria area metropolitana, a seguito delle varie leggi di riforma istituzionale succedutesi a partire dal 1990, sia di una crescente pro-

⁶ Ulteriori articoli dello Statuto torinese sono dedicati alle funzioni relative al sistema coordinato di gestione dei servizi pubblici, al servizio idrico, allo sviluppo economico (che la Città metropolitana dovrebbe perseguire in coordinamento con le politiche attive del lavoro e dell'innovazione) e a quello sociale (da promuovere sia attraverso specifiche politiche proprie, sia favorendo il terzo settore). Altre funzioni potrebbero poi essere conferite alla Città metropolitana dalla Regione (un disegno di legge regionale è in fase di elaborazione al momento della chiusura di questo *Rapporto*) in materia di attività estrattive, foreste, energia, turismo e formazione professionale.

pensione dei Comuni della cintura e del resto della provincia a collaborare tra loro.

Tortorella e Allulli (2014) parlano, a proposito del decennio precedente la legge 56/2014, di una progressiva «metropolizzazione» della *governance* locale, intesa come «il processo tramite il quale vengono attivati e stabilizzati su scala metropolitana strumenti di governo finalizzati alla formulazione di politiche di rilievo sovracomunale e che danno dunque luogo ad arene nelle quali si attivano relazioni di carattere intercomunale» (p. 61). In questo senso, per certi versi l'istituzione della Città metropolitana verrebbe a sistematizzare una realtà già esistente. I due autori provano anche a valutare il grado di questa metropolizzazione della *governance* nelle città metropolitane italiane delle regioni a statuto ordinario, sulla base di una serie di indicatori⁷: risulta che Torino e Bologna sono i due casi che presentano il grado più elevato, le altre città del Centro-Nord manifestano una metropolizzazione di livello intermedio, mentre in quelle del Sud (con l'eccezione di Bari) tale processo è scarso o del tutto assente.

Una rassegna esaustiva e sistematica delle forme di cooperazione intercomunale attive nell'ambito del territorio della Città metropolitana torinese è stata recentemente condotta dall'IRES Piemonte (2013): ne emerge un quadro molto ricco e articolato. Da un lato, questa proliferazione potrebbe essere vista come un processo di frammentazione politico-amministrativa (soprattutto quando le collaborazioni determinano la nascita di nuove unità istituzionali) che complica la *governance* complessiva del territorio; al tempo stesso, però, può essere anche considerata come una forma di diffusione e decentramento del potere di governo, più coerente con l'effettiva dimensione spaziale dei fenomeni da gestire.

Come evidenziato nella ricerca dell'IRES, tali collaborazioni possono essere distinte in base a diversi criteri di differenziazione: forma (più o meno strutturata), origine e grado di volontarietà (alcune nascono dall'alto, su iniziativa statale, regionale o provin-

⁷ Gli indicatori sono articolati secondo 4 dimensioni analitiche: arene per la *governance* metropolitana (attivazione della conferenza metropolitana, realizzazione di processi di pianificazione strategica di scala metropolitana, esistenza di fondazioni o agenzie pubbliche o miste di scala metropolitana, presenza di commissioni su città metropolitana in consigli provinciali e comunali), attori (coinvolgimento di attori non istituzionali nel processo di costruzione della città metropolitana), azioni (approvazione di statuti e regolamenti di organismi di livello intercomunale e metropolitano), informazione (realizzazione di studi e convegni dei Comuni sulla città metropolitana, attivazione di processi partecipativi sulla città metropolitana, esistenza di un sito internet istituzionale sulla città metropolitana).

ciali; altre dal basso, per iniziativa volontaria di singoli enti; altre ancora sono multilivello, concertate tra enti comunali e sovra-comunali), livello di specializzazione (alcune riguardano uno specifico ambito tematico, altre sono multifunzionali), oggetto (alcune collaborazioni sono incentrate sull'erogazione di determinati servizi, altre sulla definizione e attuazione di una politica o un progetto comuni), durata (indefinita o a termine). Se prendiamo in considerazione il criterio della forma, possiamo distinguere le collaborazioni intercomunali su tre livelli, che di seguito verranno esaminati:

- ❶ le collaborazioni più strutturate, rappresentate dalle Unioni di Comuni;
- ❷ le collaborazioni che portano alla nascita di enti intermedi tra il livello comunale e provinciale (con forme molto diversificate: consorzi, agenzie, società, associazioni), specializzati in genere nella gestione ed erogazione di un servizio. A volte possono nascere per iniziativa di Stato, Regione o Provincia, in altri casi per iniziativa dal basso di gruppi di Comuni;
- ❸ le collaborazioni «a progetto», meno strutturate e più funzionali, che non determinano la costituzione di nuovi enti istituzionali, ma sono orientate a portare avanti un determinato progetto condiviso.

Le Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni, introdotte dalla legge 142/90, sono state oggetto di diverse modifiche normative, fino a quelle previste dalla legge 56/2014, che – intervenendo in modifica del Testo Unico Enti Locali – le definisce al comma 4 come «enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza».

La Regione Piemonte, a seguito della già citata legge 135/2012 che pone in capo alle Regioni l'onere di sancire l'istituzione delle Unioni presenti sul proprio territorio (si veda la scheda 3.1), con la legge regionale 11/2012 ha introdotto l'adozione della «Carta delle forme associative del Piemonte» che determina gli ambiti ottimali di tutte le forme associative sul territorio piemontese. La legge prevede, tra l'altro, il superamento delle Comunità montane attraverso l'istituzione delle Unioni montane⁸.

⁸ La legge regionale 3/2014 («Legge sulla montagna») stabilisce che le Unioni montane non si limitino a funzioni e servizi comunali, ma abbiano anche un ruolo di tutela, promozione e sviluppo della montagna.

Scheda 3.1. L'evoluzione legislativa delle Unioni di Comuni

Fonti: Testa 2010, Mariano 2011

Le Unioni di Comuni sono state introdotte dalla legge 142/90 come una delle possibili forme di associazionismo intercomunale (insieme alle convenzioni, i consorzi, gli accordi di programma e le Comunità montane). La legge prevedeva che esse fossero volontariamente costituite tra comuni contermini – ciascuno avente popolazione non superiore a 5.000 abitanti (eccezione fatta per un solo comune, che poteva avere fino a 10.000 abitanti) – appartenenti alla stessa provincia; entro dieci anni dovevano portare alla fusione dei comuni costituenti, pena il loro scioglimento. Questi vincoli limitarono l'iniziale diffusione delle Unioni: al 1999 ne erano state istituite solo 16.

La legge 265/99 ha apportato alcune modifiche, poi confluite nella legge 267/2000 (Testo unico degli enti locali), rimuovendo gli obblighi relativi alla taglia demografica, alla localizzazione nella medesima provincia, alla fusione entro dieci anni. Si innescò allora un processo di rapida crescita delle Unioni: nel 2003 erano attive oltre 200 Unioni, oggi sono quasi il doppio.

La legge 122/2010 ha reso non più volontaria, bensì obbligatoria, la natura delle Unioni: i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nonché quelli appartenenti o appartenuti a Comunità montane e aventi meno di 3.000 abitanti, devono obbligatoriamente svolgere in forma associata, tramite Unioni o convenzioni, le funzioni fondamentali di propria competenza.

La legge 135/2012 ridefinisce l'elenco delle funzioni che i Comuni suddetti devono svolgere in forma associata:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, a eccezione delle funzioni mantenute dallo Stato;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra-comunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e di riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle Province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile, di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di servizi elettorali.

La legge introduce un limite demografico minimo per le nuove Unioni pari a 5.000 abitanti, ridotto a 3.000 se i Comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane; pone inoltre in capo alle Regioni l'onere di istituire tutte le Unioni presenti sul proprio territorio. Il termine ultimo per l'avvio obbligatorio dell'esercizio associato delle suddette funzioni è però stato progressivamente posticipato: la legge 11/2015 l'ha attualmente fissato al 31 dicembre 2015.

Nel novembre 2014 e nel marzo 2015 la Regione ha adottato due primi stralci della Carta, in cui vengono riconosciute le Unioni e le Unioni montane che già rispettano i requisiti introdotti dalle modifiche legislative⁹: come si può vedere nella tabella 3.1, a oggi sono nate soprattutto Unioni montane¹⁰ (su impulso della legge regionale 11/2012, secondo cui vanno a sostituire le Comunità montane), mentre le Unioni in pianura e collina sono finora soltanto quattro, anche a causa del continuo slittamento a opera del Governo del termine ultimo per la loro istituzione. Inoltre, le Unioni formate sono molto diverse per dimensione¹¹: si va da quelle che

⁹ Tra questi requisiti, oltre alla già citata soglia demografica minima (5.000 abitanti per le Unioni in pianura, 3.000 per le Unioni montane e quelle in collina), vi è l'esplicitazione nello Statuto di almeno due delle funzioni fondamentali indicate dalla legge 135/2012 come obbligatorie da svolgere in forma associata, nonché l'indicazione delle risorse umane e finanziarie per garantirne lo svolgimento.

¹⁰ In provincia di Torino, non hanno finora aderito a Unioni soltanto 12 Comuni montani: i sei comuni della Valle Sacra, quattro comuni della Val Chiusella, Cuorné e Valperga.

¹¹ Le Unioni più piccole, fino a 20.000 abitanti circa, sono orientate soprattutto a conseguire una maggiore efficienza gestionale nelle funzioni proprie, mentre quelle di dimensioni più grandi puntano anche a sviluppare servizi di area vasta e a promuovere la competitività su scala sovra-comunale (Mariano 2011). Uno studio dell'IRPET (2014) ha mostrato che i costi di funzionamento dei Comuni risultano particolarmente elevati per quelli molto piccoli, raggiungono il minimo per dimensioni comprese fra 10.000 e 50.000 abitanti, per poi tornare a crescere. Nel caso della Città metropolitana di Torino e più in generale del Piemonte, in cui la quota di Comuni con meno di 5.000 abitanti sfiora il 90%, lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali costituisce allora un'occasione di forte risparmio. Il suddetto studio ha simulato il risparmio che si avrebbe in Piemonte se le funzioni amministrative fossero svolte non dai singoli comuni, ma da quattro possibili loro aggregazioni (corrispondenti ai Comprensori individuati nel 1975 dalla Regione, ai sistemi locali del lavoro, ai distretti socio-sanitari, agli AIT - Ambiti di integrazione territoriale del PTR; per una spiegazione di tali partizioni, si rimanda al paragrafo 3.3) costituite in media da 20-40 comuni e aventi una popolazione di 80.000-140.000 abitanti: in tutti e quattro i casi le spese per funzioni amministrative si ridurrebbero di circa un quarto (dal 23% con i distretti socio-sanitari al 29% nel caso degli AIT), con un risparmio annuo nell'ordine di 300-350 milioni di euro.

coinvolgono meno di dieci Comuni, o poche migliaia di abitanti, fino all'Unione montana Valle Susa che include oltre venti Comuni e quasi 70.000 abitanti.

Tabella 3.1. Le Unioni di Comuni e le Unioni montane in provincia di Torino sancite dalla «Carta delle forme associative del Piemonte»

Fonte: Regione Piemonte

Unione	Comuni	Abitanti
Comunità collinare della Serra	4	7.237
Unione collinare Canavesana	4	6.440
Unione Lago e collina (area chierese)	5	4.701
Unione Terre dai mille colori (Lombriasco, Osasio...)	3	3.417
Unione montana	Comuni	Abitanti
Unione Valle Susa	22	68.440
Unione Pinerolese	15	37.015
Unione Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone	21	36.425
Unione Val Sangone	6	29.690
Unione Valli Chisone e Germanasca	15	18.398
Unione Alta Valle Susa	9	10.439
Unione Alto Canavese	5	9.019
Unione Comuni olimpici - Via Lattea	6	4.901
Unione Valli Orco e Soana	7	4.750
Unione Val Chiusella	9	4.481
Unione Alpi Graie (Val di Viù, Rubiana)	5	4.134
Unione Mombarone (Settimo V., Carema...)	4	3.139
Unione Gran Paradiso (Locana, Sparone...)	4	3.030

Enti intercomunali

Alcune collaborazioni si concretizzano nella costituzione di enti intermedi tra il livello comunale e provinciale¹² (consorzi, agenzie, società, associazioni), specializzati in genere nella gestione ed erogazione di un servizio.

¹² Un caso a parte è il Gruppo IREN, che vede tra i propri soci pubblici il Comune di Torino come principale azionista (24%) e altri Comuni, ma non torinesi: Genova, Reggio Emilia (dove il Gruppo ha sede), Parma e altri delle province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza. Nel Torinese, IREN gestisce servizi di produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica e termica e di gas. IREN possiede, tra l'altro, l'80% di AMIAT, la società rifiuti di Torino, e circa il 40% di TRM, che gestisce il termovalorizzatore del Gerbido.

Il servizio idrico è governato dall’Autorità d’ambito torinese ATO3 su tutto il territorio provinciale; la gestione del servizio è affidata a SMAT S.p.A., nata nel 2001, che dal 2008 serve 286 comuni¹³ (da cui è controllata per il 35%; il restante 65% delle quote è posseduto dal Comune di Torino)¹⁴.

Per quanto riguarda il sistema dei rifiuti¹⁵, le funzioni di governo sono svolte dall’Associazione d’ambito torinese ATO-R che copre tutto il territorio provinciale¹⁶, mentre la gestione operativa dei servizi di raccolta e conferimento dei rifiuti è organizzata in otto bacini (per la cui mappatura si veda il paragrafo 3.3; uno di essi coincide con il capoluogo), ciascuno affidato a un Consorzio¹⁷.

¹³ Gli altri 29 comuni della Città metropolitana gestiscono direttamente il servizio nel proprio territorio.

¹⁴ SMAT nel 2011 risulta il quinto operatore italiano di servizio idrico integrato per ricavi, dopo la romana ACEA, la bolognese HERA, Acquedotto Pugliese e IREN, il quarto per volumi di acqua venduti e per popolazione servita (Baraggioli 2012). Oltre che nel Torinese, SMAT ha acquisito quote di partecipazione nei gestori degli altri ATO piemontesi, in particolare: nell’ATO2 il 19,9% di Servizio Idrico Integrato del Biellese e Vercellese S.p.A.; nell’ATO4 Cuneese il 4,9% di Mondo Acqua S.p.A. di Mondovì; nell’ATO5 Astigiano Monferrato partecipa alla Asti Servizi Pubblici S.p.A. (45%) attraverso Nord Ovest Servizi S.p.A., di cui possiede il 10%. Con queste partecipazioni, la popolazione servita da SMAT sale dai 2,2 milioni di torinesi a 3,5 milioni di utenti complessivi (fonte: SMAT).

¹⁵ La gestione del termovalorizzatore del Gerbido, cui sono conferiti rifiuti solidi da tutto il territorio provinciale, è invece affidata a Trattamento rifiuti metropolitani (TRM), società mista partecipata per l’81% da TRM V S.p.A. – società controllata da F2i Ambiente (51%) e Gruppo IREN (49%) –, per circa il 17% dal Comune di Torino, per il restante 2% da 33 Comuni torinesi e quattro Consorzi di bacino.

¹⁶ Lo Statuto della Città metropolitana torinese, oltre a confermare i due ambiti territoriali ottimali per il ciclo dell’acqua e dei rifiuti, prevede che il territorio della Città metropolitana possa costituire anche ambito territoriale omogeneo per il governo delle reti energetiche e di distribuzione del calore tramite teleriscaldamento.

¹⁷ Altre società e consorzi sono stati costituiti da comuni torinesi ed enti locali per la gestione associata di uno o più servizi su una scala territoriale più ristretta. Ad esempio, Servizi amministrativi e territoriali (SAT) è una società con sede legale a Settimo Torinese, partecipata da 23 Comuni torinesi (oltre che da un’Unione, una Comunità montana, un Consorzio di bacino e un Consorzio intercomunale per servizi socio-assistenziali), che fornisce agli enti associati servizi tecnici di ingegneria, architettura e urbanistica, riscossione delle entrate, servizi informatici, monitoraggio di bandi europei e nazionali. Zona Ovest di Torino è un’agenzia di sviluppo, costituita dagli 11 Comuni del Patto territoriale della Zona Ovest di Torino (con Collegno capofila), con lo scopo di gestire le iniziative e i progetti promossi dal Patto. Il Consorzio intercomunale torinese (CIT) coinvolge attualmente otto Comuni (tra cui Torino per oltre l’87%, Moncalieri, Collegno, Grugliasco), supportandoli in materia di progetti di opere pubbliche, edilizia, urbanistica. Il Centro agroalimentare torinese (CAAT) è partecipato per il 91,6% dal Comune di Torino, quote minori sono possedute, oltre che da Regione e Provincia, dai Comuni di Rivoli, Orbassano e Grugliasco; gestisce il mercato agro-alimentare all’ingrosso del capoluogo.

Un unicum, a livello italiano, è l'Agencia per la mobilità metropolitana e regionale, un consorzio istituito con legge regionale nel 2000 come «Agencia per la mobilità metropolitana» e poi trasformato dalla legge regionale 10/2011 in «ente pubblico di interesse regionale», partecipato da Regione e Comune di Torino per un 37,5% ciascuno, dalla Provincia per un 12,5% e da 31 Comuni per il restante 12,5%. Per legge, l'Agencia dovrebbe svolgere funzioni di «programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti» in ambito metropolitano, anche se in realtà finora il suo ambito d'azione è stato limitato al trasporto pubblico: è comunque una «avanguardia» in Italia, dove – a differenza di altri paesi – non sono presenti enti di programmazione e pianificazione della mobilità di scala metropolitana. L'Agencia si trova ora di fronte a un bivio: il terzo Piano strategico ne chiede un potenziamento, come ente cui compete effettivamente la pianificazione integrata di tutto il sistema della mobilità, e non solo del trasporto pubblico locale, a livello di area metropolitana; la Regione, invece, vorrebbe affidare all'Agencia un ruolo più esteso sull'intero territorio piemontese, mantenendone però le competenze solo sul TPL¹⁸.

I servizi socio-assistenziali possono essere erogati direttamente dal Comune (come nel caso del capoluogo) o dalle Unioni e Comunità montane (com'è avvenuto finora nel caso delle Unioni Val Sangone e Nord Est Torino nonché delle Comunità montane del Pinerolese e delle Valli di Lanzo), ma più frequentemente attraverso la costituzione di Consorzi intercomunali, il cui ambito territoriale coincide generalmente con quello dei Distretti sanitari (si vedano i paragrafi 3.3 e 6.4): in provincia di Torino ne sono attivi 16, che coinvolgono complessivamente 265 comuni.

Un'associazione che ha svolto un ruolo importante in questi anni nell'area metropolitana è Torino Internazionale, oggi Torino Strategica: composta da 90 soci, tra cui 18 Comuni (oltre a Torino, Comuni della prima e seconda cintura, e Ivrea), ha promosso i primi

¹⁸ Entrambe le soluzioni presentano pregi e limiti. La dimensione metropolitana è quella prevalente tra le Agenzie preposte alla pianificazione della mobilità nelle grandi città in Europa, come le Strategic transport authorities nel Regno Unito e le Autorités organisatrices de transport urbain in Francia; del resto, nelle recenti Linee guida sui Piani della mobilità urbana sostenibile, la Commissione europea ha raccomandato di adottare, come ambito di pianificazione della mobilità, proprio l'area funzionale degli spostamenti casa-lavoro, ossia la dimensione metropolitana. Per altri versi, il Sistema ferroviario metropolitano, il risultato più celebrato ottenuto dall'Agencia in questi anni, ha ormai una dimensione che supera i confini della Città metropolitana, come avviene, ad esempio, a Bruxelles.

due Piani strategici della città e ha approvato il terzo, relativo a un territorio di 37 comuni attorno al capoluogo. Come si è detto nel paragrafo 3.1, c'è però il problema della non coincidenza di tale ambito con le zone omogenee individuate dalla Città metropolitana nella stessa parte di territorio, e, dunque, la conflittualità – o quanto meno, la mancata sinergia – con l'attività di pianificazione strategica che a loro volta tali zone potranno svolgere.

Nel territorio della Città metropolitana sono infine attivi tre Enti di gestione di aree protette, che spesso insistono sul territorio di più comuni: quello dell'Area metropolitana gestisce i due parchi della Mandria e di Stupinigi e tre riserve naturali, interessando il territorio di 21 comuni; quello del Po e della collina torinese gestisce il parco della collina di Superga e 13 riserve naturali in 35 comuni torinesi (e altri quattro vercellesi e cuneesi); quello delle Alpi Cozie gestisce quattro parchi (Orsiera Rocciavrè, Gran Bosco di Salbertrand, Val Tronca, Laghi di Avigliana) e due riserve, sul territorio di 17 comuni¹⁹.

Le collaborazioni «a progetto»

Si tratta di forme di cooperazione intercomunale, meno strutturate e più funzionali, incentrate su un progetto condiviso (di trasformazione territoriale, di sviluppo socio-economico, di promozione di un dato servizio, eccetera) tramite convezioni, accordi di programma, tavoli di concertazione, agende strategiche e così via.

Da un'analisi del grado di coinvolgimento dei comuni della città metropolitana in queste forme di cooperazione «a progetto» (Saccomani 2014), emerge come esse si addensino, nel caso torinese, lungo un asse pedemontano che da ovest dell'area metropolitana si protende verso nord-est in direzione del polo di Ivrea, e lungo un asse ovest-est dalla bassa Valle Susa alla zona collinare del Chierese e verso l'Astigiano. Il capoluogo risulta poco coinvolto in queste cooperazioni: situazione analoga a quella individuata, dalla stessa ricerca, nel caso di Roma, Venezia e Palermo, mentre Firenze e Napoli mostrano un maggior coinvolgimento in progetti condivisi con i comuni circostanti.

¹⁹ Nel territorio della Città metropolitana torinese vi sono poi otto aree protette che erano gestite direttamente dalla Provincia; di queste, tre gravitano sul territorio di più comuni: il Colle del Lys su Rubiana e Viù; il Lago di Candia su Candia, Mazzè e Vische; i Monti Pelati su Baldissero Canavese, Castellamonte e Vidracco.

Se si considera in dettaglio la distribuzione spaziale delle collaborazioni a progetto in base alla tematica prevalente, emerge che²⁰:

- le collaborazioni legate allo sviluppo economico e all'innovazione si concentrano prevalentemente lungo la direttrice pedemontana verso nord e nella bassa Val Susa (ne sono esempi il Patto territoriale Stura e quello Sangone, i Programmi territoriali integrati promossi da Ivrea e da Rivoli, il piano strategico Smart Susa Valley, il Gruppo di azione locale del Canavese);
- analoga distribuzione spaziale hanno le collaborazioni sul tema dei trasporti (si vedano, ad esempio, gli accordi che hanno istituito a livello intercomunale i servizi di autobus a chiamata Me Bus e Provibus, il protocollo d'intesa per l'integrazione dei servizi di *bike sharing* e quello per la promozione della mobilità sostenibile intorno ai plessi scolastici);
- le collaborazioni sullo sviluppo rurale sono concentrate soprattutto in Val Susa e in una corona attorno a Torino da nord-est a sud-ovest (come i Patti territoriali del Canavese e della Val Susa e i Programmi territoriali integrati promossi da Carmagnola, Chieri e Villafranca);
- le collaborazioni sull'ambiente e le energie rinnovabili predominano nella cintura metropolitana (si pensi a Corona Verde, ai Contratti di fiume Sangone e Stura, alle Agende strategiche del Chierese e della Collina morenica, all'Accordo di programma per la compensazione ambientale del termovalorizzatore del Gerbido, al protocollo d'intesa per lo sviluppo del teleriscaldamento nell'area torinese);
- le collaborazioni su turismo, cultura, paesaggio e grandi eventi tendono a ricadere soprattutto in territori dell'area metropolitana (come il Programma territoriale integrato Valli di Lanzo, il progetto di valorizzazione turistica «Po confluenze nord ovest», il progetto di parco culturale «Terre di Margherita»);

²⁰ Le collaborazioni citate nell'elenco per aree tematiche sono esempi tratti dalla (già menzionata) rassegna delle forme di *governance* intercomunale condotta dall'IRES Piemonte (2013). A essa si rimanda per dettagli maggiori su ogni specifica collaborazione, in termini di finalità, territorio coinvolto, anno di costituzione. Quello che finora è mancato, invece, è uno studio di valutazione degli effettivi impatti di queste forme di *governance*, che metta in evidenza se, quanto e rispetto a quali funzioni, servizi, progetti l'approccio intercomunale permetta di ottenere risultati migliori a costi minori.

- le collaborazioni in tema di rigenerazione urbana si distribuiscono soprattutto nell'area metropolitana (si vedano il protocollo d'intesa per la riqualificazione del Quadrante nord-est dell'area metropolitana e quello per la realizzazione di corso Marche, i Patti locali per la sicurezza integrata, il PRUSST 2010 Plan e l'Urban Italia S+3).

3.3. LA QUESTIONE DELLE ZONE OMOGENEE

La legge 56/2014 stabilisce che lo Statuto della Città metropolitana «può prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti» (art. 1 comma 11).

Nel caso della Città metropolitana di Torino, come si è visto nel paragrafo 1.2, l'area metropolitana intesa in senso tradizionale, come porzione di territorio integrata per flussi e dinamiche, copre solo una parte dell'ambito spaziale del nuovo ente; la seconda e la terza parte di questo rapporto faranno inoltre emergere quanto differenziato e disomogeneo sia tale ambito in termini demografici e socio-economici. La scomposizione del territorio torinese in una molteplicità di zone omogenee è dunque particolarmente importante, per garantire che le specificità dei vari territori siano adeguatamente considerate, valorizzate e governate.

Non si tratta di partire da zero²¹. A parte la suddivisione in sistemi locali del lavoro sulla base dei flussi di pendolarismo utilizzata dall'Istat (si veda la scheda 3.2), i numerosi processi di *governance* intercomunale che si sono illustrati nel paragrafo 3.2 – siano essi legati a strumenti di pianificazione, all'organizzazione e gestio-

²¹ Una partizione del territorio torinese in ambiti di livello subprovinciale era già stata condotta nel 1966 da parte dell'IRES Piemonte con l'individuazione – in tutta la regione – delle «aree ecologiche», intese come bacini di vita, sia residenziali che lavorativi, intorno a una città di medio-grande dimensione. La partizione in aree ecologiche portò all'organizzazione della regione in Comprensori, quali organi della programmazione territoriale. Nel territorio torinese furono individuati tre Comprensori: Torino, Ivrea e Pinerolo.

ne di servizi o alla definizione di progetti e politiche a scala sovra-comunale – hanno già determinato diverse articolazioni del territorio provinciale in ambiti omogenei. Qui di seguito si esamineranno le principali partizioni, per poi vedere come esse si rapportino con le zone omogenee proposte dalla Città metropolitana.

Scheda 3.2. I sistemi locali del lavoro (SLL) nell'area torinese

Fonte: Istat

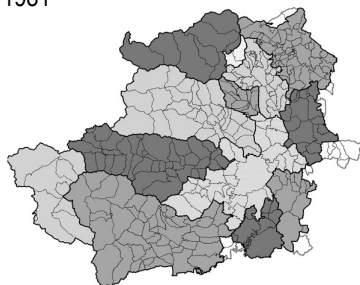
I sistemi locali del lavoro sono individuati dall'Istat come «luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche» (Istat 2014, 1). I SLL sono costruiti come aggregazione di due o più comuni in modo da massimizzare l'autocontenimento dei flussi di pendolarismo per lavoro al loro interno: in particolare, l'ultima perimetrazione dei SLL ricavata dai dati del censimento del 2011 si basa su un tasso di autocontenimento minimo del 60% (con l'obiettivo di superare però, nella maggior parte dei SLL individuati, il 75%)*.

La metodologia per la definizione dei SLL è stata nel tempo rifinita e perfezionata dall'Istat, per cui le perimetrazioni ricavate per l'area torinese a partire dai dati dei censimenti dal 1981 in poi non sono perfettamente confrontabili. A ogni modo, emerge una progressiva riduzione del numero di SLL: si passa (non contando quelli che comprendono alcuni comuni torinesi, ma ricadono prevalentemente nel territorio delle province confinanti) dai 13 del 1981 ai 10 del 1991, ai 7 del 2001 e del 2011. In particolare,

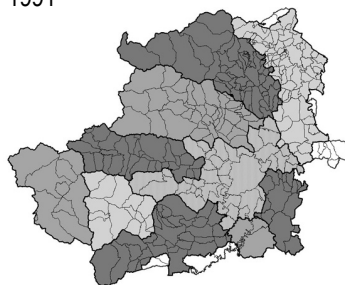
* Il secondo parametro utilizzato per la delimitazione dei SLL del 2011 è un numero di occupati residenti minimo di 1.000 unità, ovunque possibile superiore a 10.000 unità. La ripartizione in SLL dell'Istat, per quanto basata sui flussi pendolari, segue un approccio diverso da quello (descritto nel paragrafo 1.2) per la delimitazione dell'area metropolitana come FUA, adottato per esempio dall'ESPON e dall'OECD. In questo secondo caso, ci si limita a individuare tutti i comuni i cui residenti, per una percentuale superiore a una soglia prefissata, gravitano per lavoro sul comune capoluogo o sulle altre polarità forti comprese all'interno dell'area metropolitana. Con i SLL, l'Istat mira invece non a perimetrare una sola area metropolitana, ma a coprire tutto il territorio nazionale in ambiti omogenei; per questo, alcuni comuni, che pur presentano una certa gravitazione verso Torino, finiscono in altri SLL quando abbiano un pendolarismo ancora più forte verso altre polarità. Inoltre, l'autocontenimento del pendolarismo viene calcolato considerando non solo i flussi verso il capoluogo, ma anche quelli tra comuni minori: si tiene cioè conto del fatto che – nelle aree metropolitane, ma non solo – sempre più i cittadini residenti nei comuni della cintura di una polarità si spostano verso altri comuni della cintura e meno verso la polarità centrale. Ad esempio, nel caso di Torino nel 2004 il 56% dei flussi originati dalla cintura era autocontenuto nella cintura stessa, nel 2010 questa quota era salita al 63%, mentre i flussi dalla cintura verso il capoluogo si sono ridotti dal 32 al 25%.

emerge un progressivo ampliamento del SLL torinese, che nel 2011 arriva a includere 112 comuni e una popolazione di 1,7 milioni di abitanti, con un tasso di autocontenimento del pendolarismo del 90%; altri 5 SLL torinesi al 2011 sono Chieri, Ivrea, Pinerolo, Rivarolo, Susa; alcuni comuni del Carmagnolese fanno parte del SLL di Savigliano.

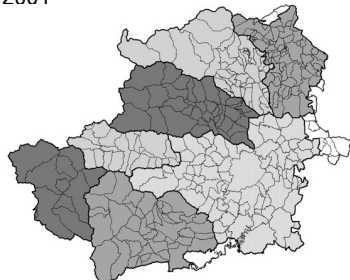
1981



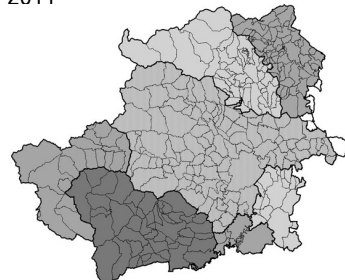
1991



2001



2011



Due diverse articolazioni derivano, ad esempio, dagli strumenti di pianificazione territoriale di area vasta, che, riconoscendo come il territorio provinciale torinese si differenzi fortemente al suo interno, individuano dei sub ambiti spaziali in cui gli obiettivi e le azioni proposte dal piano devono essere articolate in forma più specifica per rispondere alle peculiarità locali.

In questo senso, il Piano territoriale regionale approvato dalla Regione Piemonte nel 2011 ripartisce il territorio della provincia di Torino in 10 «Ambiti di integrazione territoriale» (AIT²²; sono 33 in tutta la regione), intesi come insiemi di comuni gravitanti su un

²² Gli AIT ricevono il nome del centro urbano più importante, con l'eccezione dell'AIT Montagna Olimpica, in cui sono individuati tre centri, nessuno dei quali gerarchicamente preminente.

centro urbano principale, che si costituiscono come ambiti ottimali per costruire processi e strategie di sviluppo comune. Per ogni AIT, il Piano individua ruolo e obiettivi (figura 3.1a).

Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Torino approvato nel 2011 articola il territorio in 26 «ambiti di approfondimento sovracomunale», intesi come «il riferimento territoriale più adeguato per concertare e cogliere le opportunità di collocazione delle attività produttive, l'insediamento di centralità di carattere sovracomunale, la collocazione e realizzazione di servizi sovracomunali migliorando la loro accessibilità a residenti e possibili fruitori, la proposta e realizzazione di reti di connessione materiale ed immateriale utili a raggiungere l'obiettivo della città diffusa» (figura 3.1b).

Altre perimetrazioni di aree omogenee riguardano la gestione di servizi essenziali di livello sovracomunale²³: acqua, rifiuti, sanità²⁴. Per la gestione del «servizio idrico integrato» (inteso come l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue), il territorio provinciale (corrispondente a uno dei 6 ATO, Ambiti territoriali omogenei, in cui è stata divisa la regione) è articolato in 13 aree territoriali omogenee e 6 comunità montane (figura 3.1c).

Anche per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti il territorio provinciale di Torino corrisponde a un ambito territoriale ottimale, ed è suddiviso in 8 «bacini di gestione dei rifiuti» (figura 3.1d).

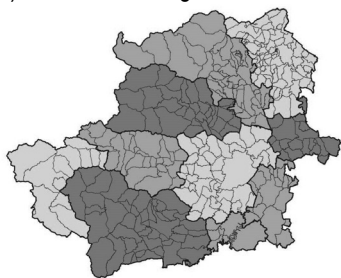
Per i servizi sanitari, le 5 ASL della provincia di Torino (prima della recente riforma che verrà richiamata nel capitolo 6) erano suddivise in 29 «distretti sanitari»: nel capoluogo corrispondono alle 10 circoscrizioni, nell'ASL TO3 di Collegno e Pinerolo sono 9, nell'ASL TO4 di Ciriè, Chivasso e Ivrea 6, nell'ASL TO5 ve ne sono altri 4 (figura 3.1e).

²³ Fino al 2010, anno della loro soppressione, la provincia era anche articolata in cinque Circondari: Torino, Ivrea, Lanzo, Pinerolo e Susa. I Circondari erano stati istituiti nel 1998 per favorire il decentramento dal capoluogo degli sportelli attraverso cui i cittadini potevano accedere ai servizi offerti dalla Provincia in materia di ambiente, trasporti, viabilità e turismo; ai centri multifunzionali delle cinque sedi centrali dei Circondari si erano poi aggiunti quelli di Ciriè (gestito da Lanzo), Oulx (da Susa), Chivasso e Cuornè (da Ivrea).

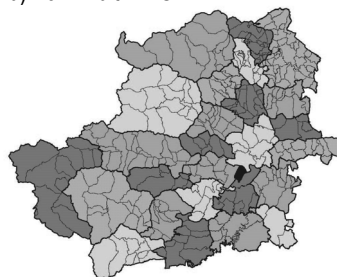
²⁴ Un altro servizio prevalentemente gestito a livello sovracomunale è rappresentato dallo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), che costituisce l'interfaccia unica tra imprese e pubblica amministrazione in materia di attività produttive. Oltre 200 Comuni della provincia hanno aderito a 13 SUAP gestiti in forma associata; gli altri Comuni, invece, gestiscono singolarmente un proprio SUAP o hanno delegato la Camera di commercio.

Figura 3.1. Le principali partizioni amministrative già in vigore in provincia di Torino

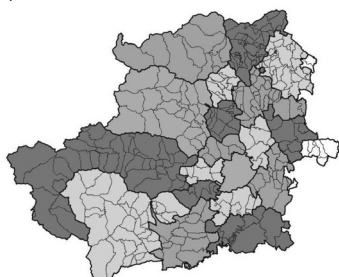
a) 10 Ambiti di integrazione territoriale



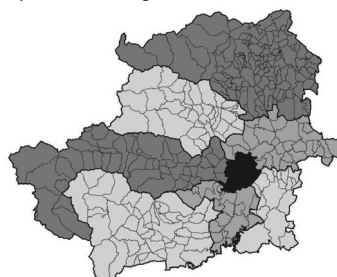
b) 26 Ambiti PTCP



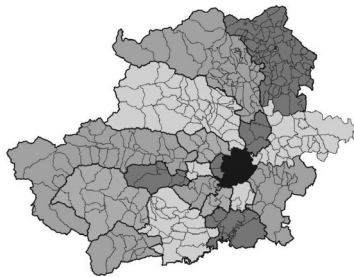
c) 19 Ambiti del servizio idrico



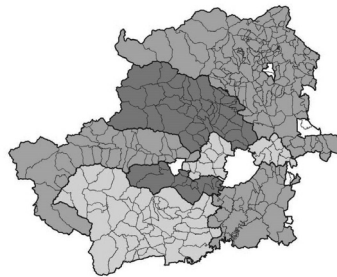
d) 8 Bacini di gestione dei rifiuti



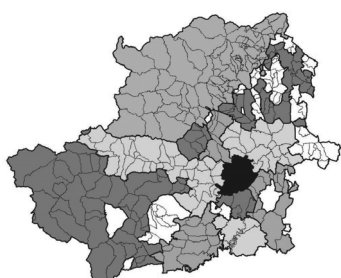
e) 29 Distretti sanitari



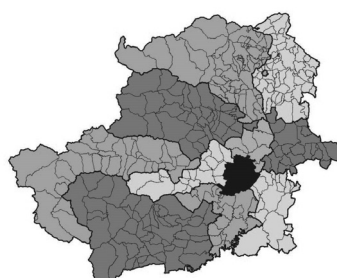
f) 8 Patti territoriali



g) 13 Programmi territoriali integrati



h) 11 Collegi elettorali Consiglio metr.



Vi sono poi ripartizioni territoriali che non sono definite «dall'alto», da strumenti di pianificazione sovraordinata o di gestione dei servizi, ma nascono invece «dal basso», da quelle collaborazioni volontarie tra Comuni per la costruzione di politiche e progetti condivisi (a volte in risposta a bandi di livello nazionale e regionale), di cui si è parlato nel paragrafo precedente. In alcuni casi, queste collaborazioni vengono a coinvolgere tutti, o quasi tutti, i Comuni del territorio provinciale, determinandone vere e proprie articolazioni in sub aree.

Un primo esempio riguarda i Patti territoriali, finalizzati a promuovere la concertazione tra enti locali per lo sviluppo locale attraverso progetti d'impresa e infrastrutturali che si integrano reciprocamente. Nella seconda tornata di Patti, avviata a livello ministeriale nel 1997, in provincia di Torino ne sono stati promossi 8, che includono quasi tutti i Comuni torinesi (figura 3.1f).

Sono invece 13 i Programmi territoriali integrati (PTI) avviati dal 2006 dalla stragrande maggioranza dei Comuni torinesi: uno coinvolge il solo capoluogo, in un paio sono coinvolti anche Comuni cuneesi (figura 3.1g). Promossi dalla Regione Piemonte per gestire i fondi europei del ciclo di programmazione 2007-13, essi sono finalizzati a rafforzare la capacità delle comunità locali di progettare lo sviluppo del territorio in termini integrati, in funzione delle proprie potenzialità e vocazioni.

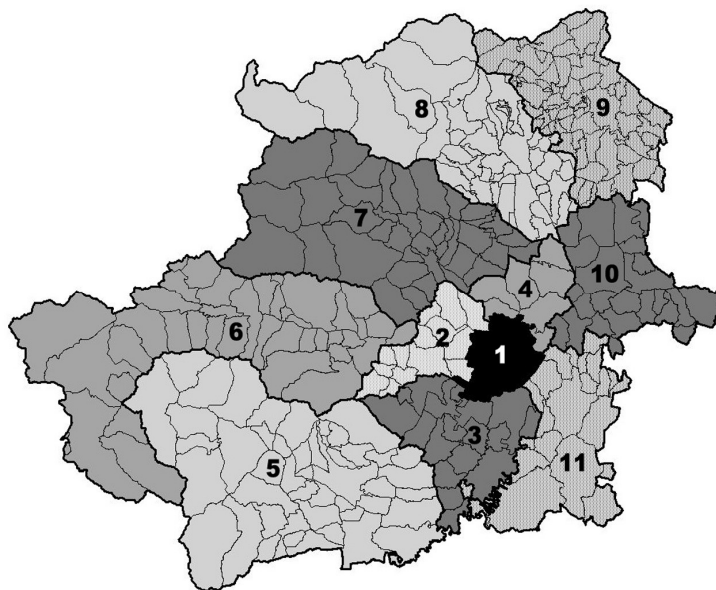
Un'ulteriore forma di partizione del territorio della Città metropolitana, di ordine puramente amministrativo, individua i collegi per l'elezione del Consiglio metropolitano: nel caso torinese sono 11, uno dei quali corrisponde al comune capoluogo (figura 3.1h).

Proprio la partizione dei collegi è quella più vicina alle 11 zone omogenee che sono state adottate dal Consiglio della Città metropolitana il 1° aprile 2015 (figura 3.2). Alla base di questa individuazione vi sono i due criteri definiti dall'art. 27 dello Statuto: contiguità territoriale dei comuni che le compongono e popolazione non inferiore a 80.000 abitanti²⁵.

²⁵ Lo Statuto stabilisce che le zone omogenee «esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano, secondo modalità stabilite dal Regolamento sulle aree omogenee. Le zone omogenee costituiscono altresì articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana. Le zone omogenee sono disciplinate da apposito regolamento approvato dal Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana» (art. 27, commi 2, 3 e 4).

Figura 3.2. Le zone omogenee della Città metropolitana di Torino

Fonte: Città metropolitana



Zona	N. Comuni	Popolazione (2011)	Superficie (kmq)
1 – Torino	1	872.367	130
2 – AMT Ovest	14	234.878	203
3 – AMT Sud	18	264.419	386
4 – AMT Nord	7	133.855	175
5 – Pinerolese	45	132.561	1.302
6 – Valli Susa e Sangone	40	104.976	1.247
7 – Ciriacese - Valli di Lanzo	40	100.848	973
8 – Canavese occidentale	46	84.308	975
9 – Eporediese	58	90.651	551
10 – Chivassese	24	98.700	423
11 – Chierese - Carmagnolese	22	130.217	462

L'aspetto più «originale» (rispetto alle altre partizioni descritte in queste pagine) dell'articolazione delle zone omogenee è la ripartizione dei comuni della prima e seconda cintura attorno al capoluogo (che costituisce zona omogenea a sé) tra 5 zone: AMT Nord, AMT Ovest, AMT Sud, Chierese e Carmagnolese, Chivassese. Da un lato, questa proposta evita che si crei una zona omogenea uni-

ca incentrata sul capoluogo, la vera e propria «area metropolitana» ai sensi di quanto detto nel paragrafo 1.2, che avrebbe un peso – in termini di popolazione, di produzione economica, di potere politico – incomparabile rispetto alle restanti zone. Al tempo stesso, questa partizione crea una serie di criticità, almeno potenziali. In primo luogo, perché dal 2012 Torino Strategica ha avviato, come si è detto, un processo di pianificazione strategica – e in certa misura anche territoriale – su un ambito, quello dell’area metropolitana, che risulta invece smembrato in più zone omogenee, con il rischio quindi di rendere poco utili tre anni di lavoro; a meno di non assumere proprio il terzo Piano strategico come riferimento di partenza per la pianificazione strategica e territoriale delle zone omogenee circostanti la città di Torino.

In secondo luogo, perché proprio una serie di comuni della prima e seconda cintura vengono a trovarsi in ambiti spaziali di cooperazione intercomunale molto diversi, con il rischio di una sorta di schizofrenia nella propria attività di programmazione²⁶. Sarà cruciale, dunque, che l’istituzione delle zone omogenee sia davvero seguita (come, del resto, previsto dallo Statuto) da una revisione degli attuali ambiti spaziali di organizzazione dei servizi e di esercizio delle funzioni (quelli illustrati nelle immagini di questo paragrafo), in modo da ricondurli a coincidere il più possibile proprio con le nuove zone omogenee.

Infine, come si è detto, lo Statuto torinese ha previsto che la Città metropolitana possa delegare funzioni a una propria zona omogenea solo se questa attiva un’Unione di Comuni – o una fede-

²⁶ Facciamo qualche esempio. Druento rientra nella zona omogenea AMT Ovest, i cui comuni principali sono Grugliasco e Rivoli; fa parte dell’AIT che gravita su Torino, del bacino rifiuti della Val Susa, dell’area per il servizio idrico di Venaria, del consorzio socio-assistenziale di Pianezza, del patto territoriale promosso da Collegno, del PTI promosso da Venaria. Piossasco fa parte della zona omogenea AMT Sud, dell’AIT gravitante su Torino, del bacino rifiuti di Moncalieri, dell’area per il servizio idrico di Orbassano, del consorzio socio-assistenziale di Orbassano, del patto territoriale promosso dall’Assot, del PTI promosso da Collegno. None fa parte dell’area omogenea AMT Sud, dell’AIT gravitante su Torino, del bacino rifiuti di Pinerolo, dell’area per il servizio idrico di Pinerolo, del consorzio socio-assistenziale di Nichelino, del patto territoriale promosso da Pinerolo, del PTI promosso da Villafranca. Più lontano dal capoluogo, Cuornè fa parte dell’area omogenea Canavese occidentale, dell’AIT di Rivarolo Canavese, del bacino rifiuti di Ivrea, dell’area per il servizio idrico dell’Alto Canavese (gravitante su Cuornè), del consorzio socio-assistenziale di cui è capofila, del patto territoriale promosso da Ivrea, del PTI promosso da Lanzo. È ovvio che, per Comuni come questi, dover fare riferimento a comuni capofila diversi per ogni tipo di servizio o attività rende difficile attivare una programmazione coerente e sinergicamente intersettoriale.

razione di Unioni – che copra tutto il proprio territorio e abbia almeno 30.000 abitanti. Ora, la definizione dei confini delle zone omogenee spetta alla Città metropolitana, quella delle Unioni (come si è detto nel paragrafo 3.2) alla Regione: proprio per garantire una coerenza tra le due tipologie di partizione, la legge 56/2014 prevede che – come si è anticipato all’inizio di questo paragrafo – la delimitazione delle zone omogenee avvenga «anche su proposta della Regione e comunque d’intesa con la medesima» (con la specificazione che «la mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti»). Se questa intesa manca, ossia se le Unioni individuate dalla Regione e le zone omogenee stabilite dalla Città metropolitana non coincidono, viene meno la possibilità di delega di funzioni da parte della Città metropolitana e si complicano i rapporti tra Città metropolitana e Unioni (ad esempio, nello svolgimento di funzioni come quelle legate alla pianificazione territoriale) a causa delle molte potenziali sovrapposizioni o conflittualità. Da un primo confronto tra le zone omogenee istituite e lo stralcio della Carta delle Unioni approvata dalla Regione a marzo 2015, emergono alcune discrepanze tra i confini nelle aree montane²⁷, ma soprattutto la bassissima presenza di Unioni nelle zone omogenee di pianura. Si tratta di un processo in corso: occorrerà monitorarne l’effettivo avanzamento, per capire quale incidenza potranno avere effettivamente le zone omogenee nell’attività del nuovo ente.

Nei prossimi capitoli, proprio alla luce della potenziale rilevanza delle zone omogenee, si analizzerà il territorio provinciale dal punto di vista socio-economico a un dettaglio – in tutti i casi in cui è possibile – di livello comunale, così da offrire una base di conoscenza della situazione nelle diverse aree torinesi.

²⁷ Ad esempio, l’Unione Comuni olimpici - Via Lattea ricade interamente nella zona omogenea Valli Susa e Sangone, se non per il comune di Pragelato, facente invece parte della zona Pinerolese. Allo stesso modo l’Unione Alto Canavese fa parte della zona Canavese occidentale, tranne per il Comune di Rocca Canavese, della zona Ciriacese. Vi sono poi, come si è già detto, 12 comuni montani che non rientrano finora in alcuna Unione. Queste discrepanze sono però comprensibili considerando che il processo di costituzione delle Unioni è partito dal 2010, mentre solo a fine 2014 si è avviato quello della delimitazione delle zone omogenee.

IN SINTESI

- La bozza di Statuto della Città metropolitana di Torino dettaglia le funzioni che la legge 56/2014 affida, con un livello di definizione molto generale, al nuovo ente. L'efficacia di queste funzioni dipenderà molto dai rapporti che si stabiliranno tra il nuovo ente e, da un lato, la Regione, dall'altro i Comuni e le loro Unioni.
- La vastità e l'eterogeneità del territorio provinciale rende particolarmente importante nel caso torinese la definizione e l'operatività di zone omogenee rispetto a cui articolare l'azione della Città metropolitana.
- Negli ultimi dieci-vent'anni, nell'area torinese si sono sviluppate molteplici forme di *governance* intercomunale che hanno già determinato diverse articolazioni del territorio provinciale in bacini di collaborazione e pratiche condivise tra Comuni.
- Un nodo cruciale sarà rappresentato da una razionalizzazione di queste – più o meno formali – partizioni esistenti in coerenza con le nuove zone omogenee definite dalla Città metropolitana, in particolare per quanto riguarda le nuove Unioni di Comuni istituite dalla Regione.
- Particolare attenzione nel coordinamento tra Città metropolitana e zone omogenee andrà posta soprattutto nelle cinture attorno al capoluogo, dove l'area metropolitana esistente «di fatto» è suddivisa in cinque zone omogenee.

Personne

