

2. LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

2.1. RITARDI, CONTRADDIZIONI E INCERTEZZE

Nella tradizione italiana, l'amministrazione pubblica locale è sempre stata anzitutto uno strumento per garantire il controllo dell'indirizzo politico nazionale sul territorio. Occorre partire da questa considerazione per comprendere la riforma che fra il 2013 e il 2014 ha coinvolto tutto il sistema degli enti locali italiani, e che nel 2015 sta iniziando a dispiegare i suoi primi effetti concreti anche a Torino.

In particolare, fra i diversi livelli del governo territoriale le Province hanno rappresentato nella storia moderna il principale strumento per garantire la «catena esecutiva» del potere. Nate verso la fine del 1700 mediante un'ibridazione del modello amministrativo sabauda con quello francese, le Province italiane sono da considerare il livello di governo del territorio con la maggiore tradizione di continuità fino a oggi. Ben più delle Regioni, la cui storia non ha nemmeno compiuto cinquant'anni, e anche più dei Comuni, che – a dispetto di una storia millenaria – oggi non possono certamente più dirsi quelle entità autonome che l'immaginario collettivo conserva, come fossimo ancora nella loro rinascimentale età dell'oro.

Nella forma moderna, le Province hanno vissuto per quasi 160 anni aumentando o diminuendo i propri compiti a seconda delle diverse stagioni del decentramento italiano e del variabile investimento dello Stato nel sistema delle autonomie locali. Hanno mantenuto alcuni compiti essenziali, in specie nei settori della viabilità e dell'istruzione secondaria, ma con le riforme degli anni Novanta hanno acquisito funzioni nuove, in specie nei comparti dell'ambiente, del trasporto pubblico locale e della formazione professionale, ereditando anche parti significative del cosiddetto «Stato-apparato»: ad esempio, gli ex Uffici di collocamento trasformati dalla «riforma Treu» nei Centri per l'impiego.

In questo andamento «a fisarmonica» delle loro competenze, le Province hanno tuttavia sofferto sempre una crisi identitaria, che si è palesata sia rispetto alla notevole eterogeneità delle funzioni loro attribuite sia rispetto alla riconoscibilità di tali funzioni agli occhi dei cittadini. Strette tra l'immediato sentimento identitario dei Comuni e il crescente ruolo delle Regioni, le Province sono sempre state, quindi, il classico «vaso di coccio» tra i «vasi di ferro».

La letteratura pubblicistica tradizionale le ha definite per molti decenni un «ente intermedio», attribuendo loro una missione istituzionale di collegamento tra le istanze del governo di prossimità comunale e quelle della programmazione regionale.

In quella fase storica, che è antecedente alle riforme della fine degli anni Novanta, esse hanno prevalentemente qualificato la propria azione amministrativa nell'attività di pianificazione del territorio e dei servizi pubblici, sostanzialmente declinando la programmazione regionale nei diversi settori di azione. Dopo le riforme ispirate al decentramento, invece, le Province hanno iniziato a svolgere funzioni ad alta intensità di gestione amministrativa e sempre più impegnative, in settori dell'amministrazione pubblica come l'ambiente, la formazione professionale, l'agricoltura: ambiti nei quali il principale interlocutore sociale di riferimento è stato quindi rappresentato dal mondo imprenditoriale. E quando l'ultima stagione di decentramento si è assestata, cioè verso la metà dello scorso decennio, si è compiuta la mutazione genetica da «enti intermedi» a enti «per il governo di area vasta».

Questa nuova accezione ha sostituito la missione di collegamento territoriale con una più consona a un sistema istituzionale basato sulla sussidiarietà: una missione, in altre parole, che puntava a sostituire il deficit gestionale espresso da un livello comunale troppo frammentato con un'azione non più soltanto di intermediazione, ma anche e soprattutto di erogazione diretta di servizi alla collettività in ambito sovra-comunale.

Nell'ultimo decennio, le Province hanno così qualificato in modo più articolato il proprio ruolo istituzionale, ma non hanno migliorato la loro riconoscibilità agli occhi della collettività amministrata. Il difetto strutturale di identificazione della collettività nei confronti dell'Ente si è palesato in particolar modo nelle grandi aree conurbate, cioè nelle grandi province come quella di Torino. In questi territori di tipo «unipolare», ossia caratterizzati dalla presenza di un forte capoluogo regionale, il rapporto fra i Comuni e le rispettive Province è diventato via via più competitivo e meno cooperativo, man mano che le leggi di decentramento statale e regionale attribuivano alle Province compiti gestionali sempre maggiori e rivolti direttamente all'utenza.

La competizione fra i due livelli di governo ha quindi generato una diffusa «insofferenza» istituzionale nei confronti delle Province, che è stata peraltro corroborata dall'inserzione delle Città metropolitane nella Carta costituzionale, avvenuta con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Testimoni del crescente con-

flitto identitario tra i due livelli del governo locale in ambito metropolitano sono stati i numerosi tentativi – in tutta la seconda metà del decennio scorso – dell’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) di promuovere riforme legislative tese alla soppressione delle Province, o comunque alla loro sostituzione con le Città metropolitane. I tentativi puntavano a sostituire il governo delle Province eletto direttamente dal popolo con un modello di governo capace di attribuire maggior peso e rappresentatività agli interessi dei grandi capoluoghi nel governo dell’area vasta.

Verso la fine del decennio, queste istanze riformatrici si sono saldate con le esigenze di contenimento della spesa pubblica nazionale e con i vincoli sempre più stringenti del patto di stabilità contratto con i sistemi territoriali locali. La saldatura fra i due interessi ha così determinato il definitivo deterioramento della già precaria identità provinciale, e ha segnato l’inizio del declino per gli enti di area vasta di concezione tradizionale.

A partire dal 2008, le esigenze di risanamento dei conti pubblici hanno poi prevalso su ogni altra questione, proprio mentre – in attuazione assai tardiva della medesima riforma costituzionale del 2001 – il sistema legislativo ordinario paradossalmente forniva la prima definizione di una fiscalità locale basata su principi federalisti. Ma i due moti del riaccentramento della spesa e della federalizzazione delle entrate, che avevano finalità evidentemente opposte, sono entrati presto in conflitto. A farne le spese è stato il federalismo fiscale, durato solo tre anni e poi travolto anch’esso dalle politiche di «spending review» necessarie a fare uscire l’Italia dal rischio di default finanziario.

L’ultimo atto del deterioramento identitario delle Province è stato infine rappresentato da una campagna mediatica che le ha contrassegnate come la quintessenza della «casta» e della spesa pubblica improduttiva. Ormai erano maturi i tempi per una riforma organica del sistema locale. Come si è descritto nel paragrafo 1.4, la riforma è stata tentata dapprima dal Governo Monti con la legge 135/2012; dopo la dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale, è stata nuovamente perseguita prima dal Governo Letta nella seconda metà del 2013 e poi dal Governo Renzi, per vedere infine la luce nella XVII Legislatura con la legge 56/2014 (scheda 2.1). Nell’ambito di tale riforma, il 1° gennaio 2015 ha visto la luce anche la Città metropolitana di Torino, dopo tre lustri dalla riforma costituzionale che l’aveva prevista.

Scheda 2.1. La legge 56/2014 «Delrio»

La legge 56/2014, meglio conosciuta come legge Delrio dal nome dell'allora Ministro per gli Affari regionali, è entrata in vigore il 7 aprile 2014 al termine di un percorso legislativo avviato dal Governo Letta il 26 luglio 2013 con l'approvazione del disegno di legge «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni»*.

La legge ha previsto l'istituzione dal 1° gennaio 2015, nelle regioni a statuto ordinario, di 10 Città metropolitane il cui territorio, come si è detto, coincide con quello della provincia omonima: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino, Venezia, più Roma capitale con disciplina speciale**.

La Città metropolitana si caratterizza quale ente di secondo livello, fondato, cioè, sull'elezione indiretta degli organi. Questi ultimi sono il Sindaco metropolitano (lo è, di diritto, il sindaco del comune capoluogo), il Consiglio metropolitano (rimane in carica cinque anni ed è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla Conferenza metropolitana lo Statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi) e la Conferenza metropolitana (rappresenta l'organo consultivo, composto dal Sindaco metropolitano e da tutti i sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana).

I nuovi Consigli metropolitani e provinciali previsti dalla legge sono stati eletti tra il 28 settembre e il 12 ottobre; l'11 ottobre si è insediato l'Osservatorio nazionale per l'attuazione della legge con il compito di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali.

Entro il 30 giugno 2015 – pena il commissariamento da parte del Governo – ogni Città metropolitana deve approvare lo Statuto, che assume un forte contenuto normativo per quanto riguarda l'organizzazione interna dell'Ente, la gestione delle funzioni, la legittimazione di accordi tra la Città metropolitana, i Comuni e le Unioni di Comuni.

La legge 56/2014 assegna alle Città metropolitane tre finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;

* Il disegno di legge definisce le Città metropolitane «enti territoriali di area vasta», con la volontà di evidenziare la natura strutturale di tali enti e di superare la logica, legata alla sola riduzione della spesa pubblica, della legge 135/2012.

** La data di istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, comune commissariato per mafia dall'ottobre 2012, è stata posticipata al 1° gennaio 2016. Oltre alle disposizioni riguardanti i territori delle regioni a statuto ordinario, la legge stabilisce che anche nelle regioni a statuto speciale possano essere istituite Città metropolitane «in armonia coi rispettivi statuti speciali e nel rispetto della loro autonomia organizzativa [...] nei rispettivi capoluoghi di regione nonché nelle province già all'uopo individuate come aree metropolitane dalle rispettive leggi regionali» (art. 2 comma 1). Tra le regioni a statuto speciale, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e la Sicilia hanno avviato processi normativi volti all'istituzione delle Città metropolitane di Trieste, Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Perché possano perseguire tali finalità, la legge attribuisce alle Città metropolitane le funzioni fondamentali delle Province***, più una serie di ulteriori funzioni fondamentali:

- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni comprese nel suo territorio;
- pianificazione territoriale generale, compresa quella delle strutture di comunicazione, delle reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici (ad esempio, predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi e procedure selettive);
- mobilità e viabilità;
- 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;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

La legge prevede inoltre che ulteriori funzioni possano essere conferite alla Città metropolitana da Stato e Regione, e che a sua volta la Città metropolitana possa nello Statuto delegare – tramite convenzione – i Comuni e le loro Unioni allo svolgimento di proprie funzioni (e viceversa). Inoltre, lo Statuto può prevedere (come si approfondirà nel paragrafo 3.3) la costituzione nel territorio della Città metropolitana di «zone omogenee», cui possono essere attribuite specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città.

Per quanto riguarda le Province che non vengono trasformate in Città metropolitane, la legge, oltre a ridefinire, come si è detto, le loro funzioni, ne modifica gli organi e le modalità di elezione, non più diretta ma di secondo grado proprio come per le Città metropolitane.

*** Le funzioni fondamentali delle Province sono così individuate dalla legge 56/2014: pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto e costruzione e gestione delle strade provinciali, programmazione della rete scolastica (di secondo grado) e gestione dell'edilizia scolastica, raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale, pari opportunità.

2.2. CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE: UN SISTEMA DUALE

La legge 56/2014 ha avuto una genesi fortemente condizionata dall'esigenza di semplificare i livelli decisionali del sistema pubblico locale, mediante la soppressione del governo elettivo delle Province e delle neo-istituite Città metropolitane. Tale esigenza di semplificazione ha trovato oggettivi motivi contingenti nella necessità di risanamento della finanza pubblica e di contestuale riduzione dei cosiddetti «costi della politica». Oltre ai motivi contingenti, tuttavia, la riforma del 2014 ha affondato le proprie radici più lontano, e cioè nel percorso – lungo un decennio – di attuazione del Titolo V della Costituzione riformato nel 2001.

È su questo doppio livello di analisi che occorre valutare le innovazioni apportate dalla legge 56/2014 alla *governance* degli enti locali: una riforma che ha anzitutto creato un ordinamento differenziato e duale tra le amministrazioni delle grandi conurbazioni (Città metropolitane) e quelle del resto d'Italia (Province a elezione di secondo grado). La legge è dunque di portata storica, poiché supera il principio di uniformità territoriale delle amministrazioni locali, che era stabilito dalla «legge Rattazzi» del 1859 e che era rimasto intatto anche nell'impianto costituzionale repubblicano, fino ai giorni nostri. Il sistema differenziato e duale tra Città metropolitane e Province ha un preciso scopo: anticipare una successiva riforma costituzionale (attualmente all'esame in terza lettura del Parlamento) volta a eliminare la parola «Province» da ogni parte della Costituzione.

Si vede quindi come l'orizzonte temporale delle Province, ridefinito dalla legge 56/2014, sia presumibilmente limitato, poiché difficilmente potrà superare la loro de-costituzionalizzazione. Viceversa, per le Città metropolitane l'orizzonte resta lungo, poiché esse sono (e restano anche nel progetto di revisione costituzionale) iscritte nell'art. 114 della Costituzione quali elementi costitutivi della Repubblica Italiana, al pari dei Comuni, delle Regioni e dello Stato.

A quale motivazione si deve la scelta di introdurre un ordinamento amministrativo differenziato per le Città metropolitane? Le ragioni non sono soltanto di ordine costituzionale, bensì soprattutto di ordine economico: le Città metropolitane vengono individuate come il principale strumento per il rilancio della competitività economica del Paese, ossia come sistemi locali in grado di accedere direttamente a finanziamenti europei nonché di attrarre inve-

stimenti privati di provenienza italiana ed estera; enti capaci pertanto di offrire – rispetto al resto d'Italia – un maggiore contributo alla crescita del PIL nazionale.

A testimonianza di questa intenzione, si vedano le finalità istituzionali che la legge 56/2014 assegna ai nuovi enti di governo delle conurbazioni italiane, illustrate nella scheda 2.1: sono finalità fortemente innovative per gli enti che ereditano le Province, poiché nessuno di questi compiti era loro proprio fino alla riforma. Le «vecchie» Province si occupavano, come si è detto, di altro: pianificazione territoriale di coordinamento, viabilità, edilizia scolastica, politiche per il lavoro e altre funzioni regionali a loro attribuite, trasferite o delegate.

Nelle nuove finalità istituzionali delle Città metropolitane si vede invece con molta chiarezza che l'obiettivo è l'integrazione delle politiche inter-comunali e sovra-comunali in ambito metropolitano; prima ancora di essere configurate come enti, le Città metropolitane vengono individuate come un insieme di relazioni policentriche, sia verso lo Stato, sia verso le rispettive Regioni, sia verso i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali.

Questa è la «cassetta degli attrezzi» fondamentale che la legge 56/2014 ha apprestato affinché le politiche di tipo metropolitano possano garantire al Paese maggiore competitività, sostegno alle imprese e attrazione di investimenti.

Come si può coniugare un'esigenza di semplificazione dei livelli di decisione politica con un investimento di lungo corso nei confronti del governo metropolitano? La legge 56/2014 ha ritenuto di individuare la soluzione dando una netta centralità di ruolo agli amministratori comunali e investendoli dell'onere di gestire, oltre al livello di prossimità, anche i servizi pubblici attinenti al governo di area vasta. Ecco perché la legge 56/2014 stabilisce che il Sindaco della città capoluogo sia per legge anche il Sindaco metropolitano (cioè il presidente dell'ente di governo dell'area vasta) e che il Consiglio metropolitano sia composto da amministratori comunali eletti tra loro.

Il legislatore ha quindi ridotto a due i livelli di governo espressi mediante elezioni a suffragio diretto (Comuni e Regioni), affidando alla classe politica di base dell'ordinamento democratico il compito di elaborare un nuovo indirizzo politico per il governo di area vasta. In questo disegno, al Comune e alla Regione resta la rappresentatività della popolazione, mentre alla Città metropolitana viene attribuita una finalità di composizione degli interessi locali espressi dagli amministratori.

Bisogna quindi comprendere che la legge 56/2014 ha perseguito un disegno complessivo che non si limita alla «riforma delle Province», ma interessa sia il livello della rappresentanza comunale sia quello delle politiche di area vasta.

Il fenomeno testè descritto è evidentissimo nella parte della riforma che riguarda il territorio non compreso nelle Città metropolitane. Qui il ruolo temporalmente precario e funzionalmente molto ridotto che la legge 56/2014 affida alle Province elette di secondo grado ha un contraltare rappresentato dal modello politico-organizzativo delle Unioni di Comuni. Quest'ultimo è ancora poco diffuso, almeno in Piemonte, e deriva da un indirizzo politico nazionale esistente fin dal 2010, volto a porre rimedio alla polverizzazione dei piccoli Comuni (si veda più avanti quanto si dirà nel paragrafo 3.2).

Quello delle Unioni di Comuni è un modello politico-organizzativo che, di per sé, non aveva in origine nulla a che fare con i servizi di area vasta né intercettava il diverso processo di tensione riformatrice e di deterioramento identitario riguardante le Province. Nella legge 56/2014, invece, i due percorsi di riforma si sono saldati fra loro e le Unioni di Comuni sono state individuate, senza troppi giri di parole, come il modello organizzativo valido non solo per la riorganizzazione delle funzioni comunali, ma anche per assorbire le funzioni delle Province, una volta che queste saranno state deconstituzionalizzate e sarà quindi possibile la loro definitiva trasformazione in enti del decentramento regionale, ovvero la loro più radicale soppressione. La convergenza dei due processi è in atto e – pur con molta fatica – anche in Piemonte, a partire dal 2013, le Unioni di Comuni hanno iniziato a essere progettate e a svilupparsi.

L'associazionismo intercomunale viene quindi assunto a paradigma e caposaldo dell'intera riforma delle aree vaste italiane: sia per le Città metropolitane, che sono governate da un consesso di sindaci e consiglieri comunali, sia per le Province, che hanno la medesima *governance* delle prime, ma in più vedono affermarsi «sotto di loro» le Unioni di Comuni, espressione di un altro patto associativo intercomunale che, prima o poi, potrebbe sostituirle.

Pare evidente come una scommessa di questo genere sia molto impegnativa in una regione, come il Piemonte, che ha un livello di polverizzazione comunale secondo soltanto alla Lombardia e che, in particolare nell'ambito della Città metropolitana, deve fare i conti con la presenza di ben 315 protagonisti del «patto associativo», di cui l'89% rappresentato da sindaci e consiglieri di comuni

con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (si veda anche il paragrafo 4.1). È una sfida che, a ben vedere, si gioca su una doppia cessione di sovranità: da un lato, quella che i sindaci dovranno compiere nei confronti delle Unioni di Comuni rispetto ai servizi pubblici di prossimità; dall'altro lato, quella che i cittadini hanno compiuto nei confronti dei loro amministratori comunali rispetto alla gestione dei servizi pubblici di area vasta.

2.3. POLITICHE METROPOLITANE IN EPOCA DI «SPENDING REVIEW»

La legge 56/2014 contiene numerosi compromessi, tra l'idea di innovare radicalmente il governo locale e la necessità di garantire un minimo di continuità amministrativa, rispetto alle «vecchie» Province. Il compromesso riguarda sia gli aspetti funzionali, sia quelli territoriali, sia, da ultimo, gli aspetti finanziari.

Dal punto di vista funzionale, la riforma ha dovuto garantire continuità alle principali competenze amministrative che erano proprie delle Province, per evitare interruzioni in servizi pubblici locali di interesse nazionale come la manutenzione delle strade provinciali e degli edifici scolastici del ciclo secondario. Per questa ragione, la legge ha stabilito che – oltre alle funzioni specifiche di sviluppo metropolitano, come la pianificazione strategica e la regolazione dei servizi pubblici locali – fossero di competenza della Città metropolitana anche le nuove funzioni fondamentali delle Province «di secondo grado». Il legislatore ha infine lasciato aperta la possibilità per la Regione di confermare alla Città metropolitana le altre funzioni (non fondamentali) già attribuite, nell'ambito della propria potestà legislativa concorrente con lo Stato oppure esclusiva.

Sul piano delle funzioni, la Città metropolitana si presenta quindi come una sorta di irrocervo, poiché è abilitata dalla legge a svolgere compiti amministrativi di ben tre tipologie differenti: dalla regolazione dei servizi pubblici tipica di un'Authority alla gestione delle strade; dalla formazione professionale all'agricoltura; dalla pianificazione strategica all'edilizia scolastica. Si tratta di funzioni, come si vede, aventi differente intensità di programmazione, gestione, regolazione e controllo, che impegnano in misura non omogenea risorse finanziarie e di personale.

Dal punto di vista territoriale, il compromesso ha dovuto risolvere l'annoso problema della perimetrazione delle aree metropolitane (si veda il paragrafo 1.2), ossia decidere quanti comuni dovessero far parte del nuovo ente: se soltanto quelli della stretta conurbazione attorno ai capoluoghi, se anche quelli compresi nella seconda cintura, eccetera. Nel caso di Torino, il risultato è stato l'istituzione di un ente molto differente dalle altre Città metropolitane. Infatti, la Città metropolitana torinese ha un'estensione territoriale fra le prime in Italia, superiore a quella dell'intera regione Liguria. Inoltre, il 49% del territorio è montano e si tratta della sola Città metropolitana confinante con uno Stato estero. Ancora, è peculiare il già citato livello di polverizzazione comunale, in assoluto il più alto d'Italia: 315 Comuni, a fronte dei soli 134 che costituiscono la Città metropolitana di Milano, seconda in classifica per numerosità di Comuni.

Dal punto di vista finanziario, il compromesso è consistito nel mantenere, anche dopo la riforma, un concorso delle nuove Città metropolitane al risanamento dei conti pubblici nazionali uguale a quello delle Province. Dal 2012, la politica statale di «spending review» ha gravato gli enti locali di progressive riduzioni dei trasferimenti finanziari da parte dell'erario, trasferimenti che si sono pressoché azzerati nel 2013. Nella «spending review» del 2014 è quindi mutata la natura stessa dell'intervento sulla spesa: dal «taglio» ai trasferimenti si è infatti passati al «prelievo forzoso» di risorse proprie, determinando così una sorta di federalismo fiscale alla rovescia. A essere colpite da questa inedita forma di «contributo obbligatorio» al risanamento dei conti pubblici nazionali sono state le entrate che derivano dalle due principali imposte cosiddette «proprie derivate», previste dal D.lgs. 68/2011, cioè l'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT) e l'imposta sull'Assicurazione RC-Auto.

Sul fronte della spesa, la minore disponibilità di entrate correnti ha obbligato le Province a ridurre le principali voci di consumi intermedi (tabella 2.1).

Va aggiunto che le politiche di «spending review» imposte dal Governo agli enti locali hanno l'ulteriore caratteristica di produrre effetti cumulati di anno in anno. Quindi, per determinare il reale prelievo complessivo di risorse stabilito dallo Stato nel primo anno di attuazione della riforma Delrio, la «spending review 2014» deve essere sommata alla «rata» 2014 della «spending review 2012», e così via (tabella 2.2).

Tabella 2.1. Il contributo delle Province piemontesi alla riduzione della spesa pubblica nazionale, legge 89/2014 (cosiddetta «spending review 2014»)

Euro; fonte: Unione Province Piemontesi

Acquisti beni e servizi	28.818.704
Incarichi consulenza	217.796
Spese per autovetture	79.355
Totale Province piemontesi	29.115.855

Tabella 2.2. Il contributo ripartito delle Province piemontesi alla riduzione della spesa pubblica nazionale («spending review 2012», anno 2014)

Euro; fonte: Unione Province Piemontesi

Torino	39.391.981
Cuneo	14.190.484
Alessandria	11.090.439
Novara	8.548.660
Verbano C.O.	6.793.328
Vercelli	6.101.547
Asti	5.370.186
Biella	4.764.707
Totale Province piemontesi	96.251.332

Per comprendere meglio quanto abbia inciso la «manovra 2014» sulla disponibilità di spesa corrente, si consideri che nell'anno precedente le Province piemontesi disponevano complessivamente di circa 770 milioni di euro (tabella 2.3).

Tabella 2.3. Spesa corrente 2013 delle Province piemontesi

Euro; fonte: Unione Province d'Italia

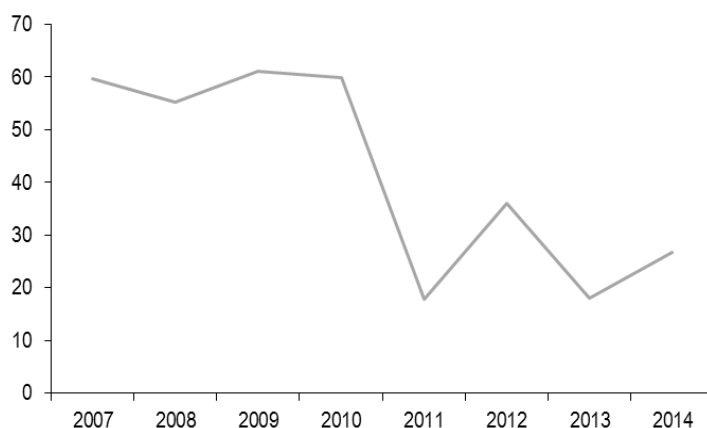
Torino	363.566.309
Cuneo	125.399.705
Alessandria	95.801.153
Novara	50.520.712
Asti	41.269.336
Vercelli	40.799.469
Verbano C.O.	28.055.107
Biella	26.941.964
Totale Province piemontesi	772.353.755

Il contributo complessivamente chiesto dall'erario alle Province piemontesi (compresa Torino) lo scorso anno è stato quindi di circa 125 milioni di euro, pari a una riduzione globale del 16,2% rispetto alla capacità di spesa corrente del 2013.

Oltre alle risorse finanziarie proprie, deve essere considerata la seconda fonte di entrata delle Province, rappresentata dai trasferimenti finanziari erogati dalla Regione Piemonte. Nella figura 2.1 si può osservare il loro andamento negli anni dal 2007 al 2014.

Figura 2.1. Trasferimenti della Regione Piemonte alle Province per funzioni conferite

Milioni di euro; fonte: Unione Province Piemontesi



Come si vede, l'andamento dei trasferimenti finanziari alle Province da parte della Regione Piemonte è stato piuttosto disomogeneo negli anni ed è nettamente sceso di livello dal 2011. La ragione principale di tale disomogeneità sta nella natura stessa di tale fonte di entrata derivata, che dipende strutturalmente dall'andamento congiunturale del bilancio regionale. A differenza di quanto avviene in Lombardia, che è l'unica Regione italiana ad aver fiscalizzato i trasferimenti alle Province (garantendo loro una compartecipazione al gettito della tassa automobilistica regionale), l'ammontare dei trasferimenti in Piemonte deve quindi essere negoziato di anno in anno tra i due livelli di governo. Anche per quanto riguarda questa fonte di entrate, fino a tutto il 2014 la Provincia di Torino ha ricevuto dalla Regione Piemonte il medesimo trattamento delle altre Province, essendo finora identico il «bagaglio» di funzioni amministrative decentrate dalla Regione.

Questa tendenza non è soltanto caratteristica del Piemonte, ma riguarda l'intero territorio nazionale. L'approccio di tipo compromissorio tra il «vecchio» e il «nuovo» che il Governo ha sinora adottato sul piano finanziario potrebbe quindi mettere seriamente a rischio la sopravvivenza non solo delle Province, ma anche delle Città metropolitane nel loro insieme. Appare quindi urgente uscire da una logica di «spending review» che non sta tenendo in alcun conto la differenza che la riforma Delrio ha voluto invece affermare con l'investimento compiuto negli enti di governo delle grandi conurbazioni.

Per non vanificare la riforma, il legislatore dovrebbe coerentemente dotare le Città metropolitane di una fiscalità propria di impronta federalista – ossia non più dipendente dai trasferimenti statali e regionali – necessaria per consentire loro di esprimere compiutamente il proprio ruolo di «istituzione-volano» dello sviluppo economico e sociale, assegnato dalla legge 56/2014. Così è peraltro ancora previsto dalla legge del 2009 sul «federalismo fiscale», che, come si diceva in apertura di capitolo, è durata lo spazio di un mattino.

Inoltre, occorre dare corpo alle nuove funzioni fondamentali specifiche, che devono essere concretamente attribuite dallo Stato e, soprattutto, dal legislatore regionale. Infatti, le funzioni di programmazione e di pianificazione dei servizi pubblici locali (trasporto, acqua, rifiuti, eccetera), che oggi sono prevalentemente collocate a livello regionale, secondo le intenzioni della riforma dovrebbero essere coerentemente attribuite alle Città metropolitane per rafforzarne le capacità di visione strategica del territorio.

Allo stesso modo, le funzioni di area vasta che dovessero essere oggetto di eventuale riordino e attribuzione ai Comuni potrebbero essere affidate anch'esse alle Città metropolitane, che poi, mediante il proprio statuto di autonomia, avrebbero il potere di farle «scendere» al livello comunale corretto (si veda il paragrafo 3.1). Ancora, le Regioni potrebbero riconoscere alle Città metropolitane un importante ruolo di concorso alla semplificazione del panorama istituzionale, dando a esse il potere di promuovere lo sviluppo delle Unioni dei Comuni al loro interno (si vedano i paragrafi 3.1 e 3.2).

Infine, la Regione potrebbe condividere uno dei suoi compiti più importanti: la definizione delle strategie rivolte alla cosiddetta fase ascendente della programmazione sui fondi dell'Unione Europea. Per questo aspetto, si è accennato sopra al fatto che l'attribuzione di una specifica funzione alle Città metropolitane in tema di pianificazione strategica rappresenta una reale innovazione amministra-

tiva, che non era stata contemplata dai tre più recenti tentativi, risalenti agli anni 2005, 2009 e 2012, operati dal legislatore per istituire e dare fisionomia alle Città metropolitane. Come si vedrà nel paragrafo 3.2, nella storia recente dell'ex Provincia di Torino non sono mancati alcuni documenti definiti «strategici», ma essi erano documenti di concertazione territoriale «aperti», finalizzati all'elaborazione di strategie territoriali selettive che non comprendevano tutto il territorio dell'attuale Città metropolitana e che non erano quindi scalabili su una differente e più ampia dimensione. Ora, invece, la pianificazione strategica viene richiamata nella funzione fondamentale riguardante «promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale»: si tratterebbe, in quest'ottica, di un documento ad ampio spettro, capace di intercettare l'insieme delle azioni pubbliche necessarie a governare il cambiamento nelle grandi regioni urbane.

In teoria, questo approccio è più simile a quello dei «Documenti Strategici Regionali» (come quello elaborato per il Piemonte all'inizio del settennato 2007-13) che vengono adottati dalle Regioni nell'ambito del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale per le politiche di sviluppo e coesione dirette dall'Unione Europea agli Stati membri. Si tratta in questo caso di attività progettuali e amministrative che attualmente sono perciò di prevalente competenza delle Regioni: nell'ottica di implementare l'effettività della riforma, nel programmare tali attività le Regioni dovrebbero quindi coinvolgere le Città metropolitane, oppure devolvere loro la propria competenza determinando così due livelli territoriali separati di pianificazione strategica (Città metropolitana/resto del territorio regionale)¹.

Quand'anche questo sia lo scenario ipotizzabile, va considerato che l'Accordo di Partenariato tra l'Italia e l'Unione Europea adottato a Bruxelles il 29 ottobre 2014 (e che varrà per il periodo 2014-20) non sembra andare verso la separazione di competenze tra Regioni e Città metropolitane, poiché conferma il ruolo centrale delle Regioni come snodo attuativo dei nuovi programmi comunitari per la coesione territoriale. Ma nell'Accordo si menziona per la prima volta un Programma operativo nazionale (PON) rivolto in modo specifico alle grandi conurbazioni (si veda la scheda 2.2, per un panorama più complessivo delle politiche nazionali per le aree urbane).

¹ Va peraltro considerato che il legislatore ha fornito al Piano strategico metropolitano un orizzonte temporale di soli tre anni, quindi un arco di vita piuttosto ristretto per fondare una reale strategia di lungo corso.

Il PON Città metropolitane è stato elaborato inizialmente in una fase antecedente alla riforma Delrio, pertanto individua i Comuni capoluogo delle rispettive aree, e non già le Città metropolitane, come Autorità urbane di riferimento e come utilizzatori delle risorse che ne deriveranno. Il Programma fissa inoltre delle precise regole di attuazione che prevedono «un meccanismo di esplicito coordinamento con le Autorità di Gestione dei Programmi operativi regionali che hanno sul proprio territorio le 14 città interessate dal PON». Fermo restando, quindi, il necessario coordinamento fra la Regione e il Comune capoluogo, non è al momento valutabile quale potrà essere il coinvolgimento della Città metropolitana e del territorio esterno a Torino nei progetti previsti dal Programma.

Scheda 2.2. Le politiche nazionali per le aree urbane

Nel nostro Paese l'assenza di una strategia nazionale per le città rappresenta una questione spinosa e insoluta da decenni. A differenza di quanto avviene in quasi tutti gli altri Paesi europei, l'Italia presenta una grande frammentazione* delle iniziative pubbliche rivolte alla scala urbana e per lungo tempo non si è dotata di strutture di governo specificamente dedicate. Qualche piccolo, iniziale passo in questa direzione è stato fatto negli ultimi anni. In particolare, i nuovi regolamenti per la politica di coesione nazionale cercano di interpretare il più forte ruolo che l'Unione Europea chiede di dare alle città nell'impiego dei fondi 2014-20: anche alle città italiane, finora ai margini delle grandi scelte nazionali, viene richiesto di diventare soggetti-cardine per lo sviluppo sostenibile e la coesione sociale.

Nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, presentato nel 2012 dal Ministro per la Coesione territoriale, si legge che «lo sviluppo dell'Italia è segnato da una carenza di innovazione produttiva e di innovazione sociale; e poiché l'una e l'altra innovazione trovano nelle città il centro di propulsione, è evidente che alle città sarà necessario volgere attenzione centrale alla strategia di utilizzo dei fondi strutturali 2014-2020»**.

* La dimensione urbana nella programmazione dei Fondi strutturali 2007-13 ha fatto perno sul ruolo delle Regioni; a livello centrale sono diverse le strutture ministeriali che hanno competenze relative alle città (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato interministeriale per la programmazione economica, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Conferenza Stato-Città e autonomie locali e Conferenza unificata, Comitato interministeriale per le politiche urbane, solo per citare le principali), ma manca un coordinamento complessivo.

** Il cosiddetto «Piano città», approvato nel giugno 2012 per la rigenerazione di particolari aree urbane degradate e finanziato con un budget statale di 224 milioni di euro, ha dato per ora risultati

Nell'aprile 2013, il Ministro per la Coesione territoriale e presidente del Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) presenta il documento *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*, che sottolinea il ruolo delle Città metropolitane: «una celere ed efficace attivazione del nuovo modello nelle 10 città indicate come metropolitane può contribuire ad una più decisa attuazione dell'opzione strategica città della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 e [a] una più funzionale geografia di governo delle vere "conurbazioni" che costituiscono il tessuto urbano nazionale» (CIPU 2013, 33); inoltre, tra le quattro indicazioni strategiche e operative per il periodo 2014-20, include il potenziamento del ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche di coesione: «Il potenziale di innovazione sociale ed economica e di sperimentazione delle Città metropolitane è stato largamente sottoutilizzato negli ultimi due cicli di programmazione di risorse comunitarie***. Il rilievo strategico nazionale (oltre che costituzionale) delle funzioni che esse svolgono e delle dinamiche sociali ed economiche che in esse si sviluppano impongono, nella programmazione 2014-2020, un cambio di passo. In particolare, è maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un Programma nazionale per le città metropolitane» (CIPU 2013, 37). L'Accordo di Partenariato 2014-20 per l'impiego dei fondi strutturali europei del 9 dicembre 2013 definisce le città (assieme al Mezzogiorno e alle cosiddette «Aree interne») come una delle tre opzioni strategiche per l'utilizzo dei fondi. In riferimento ai contesti urbani, il documento individua tre ambiti di intervento prioritari: la modernizzazione dei servizi urbani, l'inclusione sociale nelle aree più disagiate, il rafforzamento dei segmenti locali pregiati di filiere produttive globali. L'Accordo individua inoltre i contesti individuabili come aree urbane: da un lato, le città medie e i poli urbani regionali, su cui interverranno i Programmi operativi regionali (POR); dall'altro, le città metropolitane definite con legge nazionale, sulle quali si concentrerà il Programma operativo nazionale (PON) Città metropolitane.

inferiori a quelli sperati. Nel corso del 2013 erano stati scelti, tra un totale di 457 proposte, 28 progetti, distribuiti in 17 regioni italiane, dove avrebbero dovuto essere avviati interventi con investimenti per un totale di 4,4 miliardi di euro. I dati del Ministero delle Infrastrutture evidenziano come, invece, nell'ambito del Piano siano stati a oggi erogati ai Comuni solo 7,6 milioni di euro sul totale a disposizione.

*** «Il ruolo assegnato alle amministrazioni delle Città metropolitane nel contribuire all'attuazione della programmazione comunitaria è variabile tra i Programmi, ma spesso piuttosto limitato. La Priorità "Città" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 attribuiva un ruolo decisivo nell'attuazione della strategia di sviluppo alle "città metropolitane [...] in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale". Le specifiche scelte, demandate ai Programmi Operativi delle Regioni, sono state molto variabili, ma, in generale, alla maggioranza delle città metropolitane è stato assegnato un ruolo piuttosto marginale, in alcuni casi nullo, nell'attuare la politica di coesione del FESR» (CIPU 2013, 36).

IN SINTESI

- La legge 56/2014 ha superato gli ostacoli che hanno fatto fallire vent'anni di tentativi di istituzione delle aree metropolitane, facendo coincidere l'ambito spaziale del nuovo ente Città metropolitana con quello della Provincia.
- Il nuovo ordinamento delle autonomie locali determinato dalla legge è un sistema duale, ma fondamentalmente incentrato sull'associazionismo intercomunale: sia per le Città metropolitane, che sono governate da un consesso di sindaci e consiglieri comunali, sia per le Province, che oltre ad avere il medesimo sistema di *governance* vedono affermarsi sotto di loro le Unioni di Comuni, che, prima o poi, nelle intenzioni del legislatore dovrebbero sostituirle.
- Le neo-istituite Città metropolitane si trovano, da un lato, a dover esercitare funzioni – soprattutto di tipo strategico – per molti versi nuove rispetto a quelle che venivano attuate dalle Province; dall'altro lato, vedono progressivamente calare le risorse finanziarie disponibili, a causa dei tagli ai trasferimenti statali e regionali nonché della debolezza delle politiche urbane messe in campo a livello nazionale.
- Per dare piena efficacia alle Città metropolitane, occorrerebbe dotarle di una fiscalità propria di impronta federalista, dare corpo alle loro nuove funzioni fondamentali specifiche, valorizzarne la funzione di pianificazione strategica nella programmazione dei fondi strutturali europei.

