

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018*

ISSN 2465-2059

**Il terzo tempo della città metropolitana di  
Torino**

Marco Orlando

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018

**IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE**

ottobre 2018

**Marco Orlando**

Direttore ANCI Piemonte  
marco.orlando@anci.piemonte.it

## Abstract

Il 16 maggio 2018 la città metropolitana di Torino ha finalmente approvato il Piano strategico metropolitano, dopo tre anni di attuazione della legge 56/2014 in cui l'ente ha giocato una partita fortemente condizionata dalle difficoltà istituzionali, organizzative e finanziarie. Il Piano è diviso in 5 piattaforme progettuali, che contengono complessive 20 strategie di riferimento articolate a loro volta in 63 azioni progettuali. La trama che unisce i progetti è rappresentata dalla differenziazione, che è uno dei tratti caratteristici del territorio metropolitano torinese, sia sul piano geografico e sia su quello socio-economico ed amministrativo. Il Piano esalta il valore del policentrismo, puntando a generare una nuova coesione basata su *asset* immateriali, quali le tecnologie della conoscenza, la sostenibilità ambientale e l'attrattività di tutto il territorio, superando il divario tradizionale fra pianura e montagna. Nel Piano, la città metropolitana ridisegna anche la struttura burocratica ponendo al centro le funzioni che sono vocate allo sviluppo delle reti necessarie alla cooperazione: l'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni e le funzioni di soggetto aggregatore e centrale unica di committenza. Sono altresì centrali le funzioni rivolte all'innovazione digitale, da realizzarsi mediante un'Agenzia metropolitana nella quale portare a sistema gli attori pubblici e privati dedicati al trasferimento tecnologico e alla creazione di impresa innovativa.

*On May 16th, 2018 the Metropolitan City of Turin finally approved the Metropolitan Strategic Plan, after three years, since Law 56/2014, full of institutional, organizational and financial difficulties. The Plan is divided into 5 project platforms, which contain a total of 20 strategies of reference, divided into 63 project actions. The plot that unites the projects is represented by the differentiation, which is one of the features of the Turin*

*metropolitan area, both geographically and on the socio-economic and administrative level. The Plan highlights the value of polycentrism, aiming to generate a new cohesion based on intangible assets, such as knowledge technologies, environmental sustainability and the attractiveness of the entire territory, overcoming the traditional gap between the plains and the mountains. In the Plan, the Metropolitan City also redesigns the bureaucratic structure, focusing on functions that are aimed at developing the cooperation: technical-administrative assistance to the municipalities and procurement. The digital innovation is another main strategy, to be carried out through a specific metropolitan agency to connect public and private actors dedicated to technology transfer and creation of innovative business.*

### Parole chiave/Keywords

Città metropolitana, Torino, piano strategico, innovazione, comuni / *Metropolitan City, Turin, strategic plan, innovation, municipalities*

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

In questa prima parte del 2018, la città metropolitana di Torino sta tentando il suo *terzo tempo*, dopo tre anni di attuazione della legge 56/2014 in cui l'ente ha giocato una partita fortemente condizionata dalle difficoltà istituzionali, organizzative e finanziarie. Solo di recente, due differenti passi hanno creato le condizioni per andare finalmente a canestro: vale perciò la pena di riepilogare in breve come ci si è arrivati. Come ben noto, rispetto alle città metropolitane la riforma puntava anzitutto a generare un mutamento nella classe di governo, superando il sistema di elezione a suffragio universale e diretto degli organi provinciali e ponendo al centro della rappresentanza la classe dei sindaci e dei consiglieri comunali. In secondo luogo (e con il concorso delle regioni) la riforma puntava a favorire l'introduzione di un sistema cd.

“duale” rispetto alle province, in cui le città metropolitane fossero finalizzate alla cura degli interessi strategici «del Paese nel territorio locale», e non tanto alla rappresentanza degli interessi «del territorio locale nei confronti del Paese»<sup>1</sup>. Come altrettanto noto, nei primi tre anni soltanto alcuni obiettivi sono stati raggiunti: s'è determinato il ricambio nella classe di governo, ma l'affermazione del modello cd. “duale” è stata frustrata dalla scarsità di effettive nuove competenze attribuite in modo differenziale rispetto alle province. L'approccio di finanza pubblica nazionale, che almeno fino al 2017 ha mantenuto uniformità di trattamento (negativo) su tutto il comparto degli enti locali di area vasta, ha quindi impedito anche l'avvio di significative operazioni di riorganizzazione interna agli enti. Lo stallo che si è determinato ha allungato i tempi di riforma e, quel che è peggio, ha messo a rischio la credibilità delle intenzioni iniziali del legislatore. Va da sé che non si è vista l'affermazione del modello di ente «a rilevanza strategica nazionale» che era stato disegnato nel 2014, e che è ben rappresentato dalla prima (e più importante) funzione descritta nell'art. 1, comma 44 della legge 56 «l'adozione e l'aggiornamento con cadenza annuale del Piano strategico metropolitano». Ciò è valso anche nel caso torinese, sebbene non si possa certo affermare che la città metropolitana sia rimasta inerte per tre anni: essa, infatti, ha ridefinito il corredo di strumenti di regolazione interna e ha avviato alcune sperimentazioni relative alle altre funzioni attribuite dal comma 44. Ma soprattutto, ha concluso la lunga e pesante *trasfusione* di risorse umane e competenze connesse alle funzioni che ha dismesso<sup>2</sup>, e che hanno arricchito in specie la regione, restando

1 «Enti, cioè, capaci di promuovere non solo lo sviluppo del proprio territorio ma anche la crescita del Paese, e di avere relazioni forti e durevoli sia con gli altri livelli di governo che compongono la Repubblica sia, soprattutto, con i livelli istituzionali di pari livello anche al di fuori dei confini dello Stato, in primo luogo le città e le aree metropolitane europee». Così, F. Pizzetti, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 17 giugno 2015 (<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29747>)

2 Nel Rendiconto della Gestione 2017 ([http://www.cittametropolitana.torino.it/istituzionale/bilancio/dwd/2018\\_bilancio\\_previsione/volume\\_2\\_parte\\_prima\\_consuntivo\\_2017.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/istituzionale/bilancio/dwd/2018_bilancio_previsione/volume_2_parte_prima_consuntivo_2017.pdf)) si legge: «Tale percorso si è concluso formalmente con l'approvazione della Legge regionale 23/2016 del 29.10.2015: alcune funzioni (quali politiche del lavoro, agricoltura...) sono rientrate nella competenza regionale, altre (quali formazione professionale...) sono state delegate alla città metropolitana, altre ancora (quali la gestione dei Centri per l'impiego) sono temporaneamente state assegnate all'Agenzia Piemonte Lavoro con permanenza in termini di sostenimento dei costi del personale e del funzionamento, in capo alla città metropolitana. Sul piano della gestione del personale, sussistono quindi situazioni differenti: personale interamente rientrato in capo alla Regione che ne sostiene dal 01.01.2016 i relativi costi diretti ed indiretti, con conseguente gestione della funzione da parte regionale (es. agricoltura); personale rientrato in capo alla Regione, ma delegato all'esercizio di funzioni delegate a loro volta in capo alla città metropolitana (es. formazione professionale); personale afferente funzioni di amministrazione generale entrato nei ruoli regionali, ma

viceversa senza esiti sostanziali l'approdo del personale verso il sistema dei comuni. L'ente ha quindi giocato la sua partita, ma – se è consentito tornare alla metafora – lo ha fatto *palleggiando a metà campo*, fino a che non si sono determinate più di recente le condizioni per riprendere lo sviluppo: il mutamento di segno delle dinamiche di finanza pubblica nazionale<sup>3</sup> e l'adozione del Piano strategico metropolitano.

Il Piano ha avuto una gestazione lunga e complessa, anche a causa della peculiare situazione politica dell'ente che è stata determinata dall'esito delle elezioni del 9 ottobre 2016<sup>4</sup>. Le prime linee di indirizzo del documento erano state infatti elaborate e già approvate durante la scorsa consiliatura<sup>5</sup>; nella prima parte del 2016, il documento è stato poi corredato con l'aggiornamento del quadro economico-sociale e sono state svolte le consultazioni all'interno delle zone omogenee del territorio metropolitano. Prima del termine del mandato si è quindi svolta un'ulteriore consultazione della cittadinanza mediante un questionario per la raccolta di osservazioni e contributi. Dopo le elezioni, la nuova amministrazione ha raccolto i documenti di pianificazione strategica che sono stati elaborati a livello di zona omogenea e ha pubblicato una nuova proposta, ancora a livello di schema. Alla fine del 2017 il documento è stato corredato da una proposta di Agenda operativa 2018, che contiene le azioni prioritarie per l'annualità a cui si riferisce. Si è infine svolto l'iter formale di approvazione che si è concluso con l'approvazione del 16 maggio 2018<sup>6</sup>. Quanto ai contenuti, il Piano è articolato in 5 piattaforme progettuali, così definite:

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

---

esercitante funzioni "trasversali" in seno alla città metropolitana (attività di supporto all'esercizio delle funzioni delegate); personale restato in capo alla città metropolitana, ma esercitante funzioni transitate all'A.P.L., in attesa della costituzione della Agenzia Nazionale del Lavoro.>>

3 Si v. il resoconto dell'audizione di Anci alla Commissione speciale della Camera dei Deputati sul Def 2018 tenutasi il 9 maggio 2018 (<https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9344-documento-di-economia-e-finanza-2018-audizione-anci>)

4 Sia consentito richiamare M. Orlando, *La città metropolitana di Torino all'inizio della consiliatura 2016-2021: governance, funzioni e risorse finanziarie*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, 1 (<https://www.dirittiregionali.it/2016/12/28/marco-orlando-la-citta-metropolitana-di-torino-allinizio-della-consiliatura-2016-2021-governance-funzioni-e-risorse-finanziarie/>)

5 con Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 28392 del 10/11/2015

6 <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/piano-strategico-metropolitano>

- Una città metropolitana intelligente e inclusiva
- Una città metropolitana sostenibile e resiliente

Le piattaforme contengono complessive 20 strategie di riferimento articolate a loro volta in 63 azioni progettuali. La trama che unisce un panorama così vasto e articolato di progetti è rappresentata dalla *differenziazione*, che è uno dei tratti caratteristici del territorio metropolitano torinese, sia sul piano geografico e sia su quello socio-economico ed amministrativo. La differenziazione è, nei fatti, l'unico "collante" disponibile per una realtà fortemente disomogenea e frammentata, nella quale è preponderante il peso della montagna rispetto alla pianura-collina, e nella quale il Capoluogo – già distretto manifatturiero di rilevanza europea - ha ulteriormente esteso il proprio ruolo territoriale rispetto agli altri cd. "sistemi locali del lavoro"<sup>7</sup> compresi nella circoscrizione amministrativa. Il Piano esalta quindi il valore delle differenze e del policentrismo, puntando a generare una nuova coesione basata su *asset* immateriali, quali le tecnologie della conoscenza, la sostenibilità ambientale e l'attrattività economica di tutto il territorio. La finalità complessiva della strategia alla base del Piano è inquadrare la città metropolitana come «motore dello sviluppo economico e sociale», in coerenza con quanto previsto dalla legge 56/2014 e riprendendo un tema che è stato piuttosto enfatizzato in fase di prima attuazione della riforma, cioè la capacità di un ente nuovo (e costituzionalmente orientato alla cura degli interessi strategici del Paese) di "accelerare" le dinamiche di progresso. Di conseguenza, il Piano individua i fattori abilitanti dello sviluppo, che nel caso torinese sono l'accessibilità ai servizi e la connettività immateriale. Va da sé che, date le richiamate caratteristiche del territorio, la capacità dell'ente di ridurre i divari fisici e immateriali tra la conurbazione e la montagna può essere il vero punto di forza della strategia di sviluppo. La visione territoriale offerta dal Piano è in sintonia con la Strategia Europa 2020<sup>8</sup> e con l'Agenda urbana Ue del 2016<sup>9</sup>, nel riproporre le finalità settoriali relative in particolare all'integrazione sociale, all'ambiente e all'economia circolare, che sono anch'esse strategiche per un territorio che ancora conserva le caratteristiche del distretto post-industriale per quanto riguarda la quantità e tipologia degli insediamenti urbani, nonché le criticità e le emergenze sociali che caratterizzano tutte le grandi conurbazioni italiane. Le 6 funzioni fondamentali che l'art. 1 commi 44

<sup>7</sup> <https://www.istat.it/it/informazioni-territoriali-e-cartografiche/sistemi-locali-del-lavoro>

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58_it.pdf)

e 85 della legge 56/2014 assegna alle città metropolitane vengono quindi asservite alla finalità di far diventare l'ente il "volano" dello sviluppo: la visione sovra-comunale e la cooperazione (anche internazionale) tra le istituzioni locali è posta al centro dell'attenzione nel Piano, anche grazie all'assist di notevole rilevanza che è stato fornito dal legislatore piemontese in sede di attuazione della riforma. L'art. 4 della L.R. 23/2015 contiene infatti il riconoscimento all'ente metropolitano di un ruolo nel «governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono e delle loro forme associative, favorendo i programmi di sviluppo socio-economico»; la norma indica lo strumento delle "intese" come forma codificata di speciale cooperazione tra la Regione e la Città metropolitana nella definizione dei principali assi della programmazione regionale.

Anche la macchina amministrativa viene rifunzionalizzata allo scopo: il Piano infatti cita espressamente la riorganizzazione interna come strumento per concretizzare meglio e più in fretta le finalità che si prefigge. Il passaggio non è di poco conto, anche concettualmente: infatti, le differenze che intercorrono – in termini funzionali – tra le competenze della "vecchia" Provincia di Torino e la Città metropolitana sono così profonde e strutturali da rendere necessaria una ridefinizione delle logiche di funzionamento interno e il definitivo abbandono di modelli organizzativi elaborati negli anni Novanta, basati sull'applicazione dei principi di gerarchia e competenza all'interno di una matrice "servizi strumentali/servizi finali" che rispondeva alle logiche di un ente "produttivo di servizi" e meno a quelle di un ente "produttivo di reti, governo e concertazione". Nel Piano la città metropolitana ridisegna la macrostruttura burocratica ponendo al centro le funzioni che sono naturalmente vocate allo sviluppo delle reti necessarie alla cooperazione: l'assistenza tecnico-amministrativa ai comuni, le funzioni di *procurement*, le funzioni rivolte all'innovazione digitale e allo sviluppo economico. Merita, per questo aspetto, citare le azioni specifiche di collaborazione con i comuni (già formalizzata con la Città di Torino) per alcuni aspetti di gestione del personale, prevenzione della corruzione e trasparenza, appalti e acquisti, reti e servizi informativi, opere pubbliche e pianificazione territoriale. In tale ambito, la città metropolitana rafforza la propria capacità di fornire supporto operativo ai comuni e alle unioni nelle istruttorie di edilizia privata e per la progettazione di opere pubbliche, oltre che consulenza nelle funzioni comunali di prevenzione e protezione dal rischio idrogeologico. Viene inoltre prevista l'attuazione del piano provinciale di protezione civile mediante la formazione e l'animazione delle reti di volontariato esistenti presso i

comuni<sup>10</sup>. Sul complesso fronte delle funzioni di *procurement*, il Piano individua come punto di approdo la piena configurazione del doppio ruolo di stazione unica appaltante e di soggetto aggregatore, quest'ultimo riconosciuto dall'Anac con delibera n. 58/2015.

Fin qui, le azioni che il Piano individua per l'adeguamento della *governance* sia sul piano politico che su quello tecnico-amministrativo, tutte contenute nella prima delle piattaforme strategiche sopra elencate. La seconda e la terza piattaforma sono interconnesse e affrontano il problema della coesione territoriale già accennato in apertura di questo commento. Come detto, il recupero della coesione nell'era post-crisi economica passa necessariamente attraverso il superamento della dualità tra pianura e montagna e il potenziamento dell'attrattività di tutto il territorio. Per la prima necessità, il Piano individua uno strumento di lavoro, definito Tavolo permanente per la montagna, all'interno del quale condividere un'agenda di lavoro e un partenariato utile soprattutto alla percezione di fondi europei. Ma le emergenze che alimentano il divario tra le due aree del territorio metropolitano sono difficili da risolvere soltanto con gli strumenti della concertazione: esse, infatti, risiedono nello scambio impari e non corrispettivo tra risorse che la montagna "cede" alla pianura (acqua, energia, legno, etc...) e quelle che la pianura "potrebbe cedere" alla montagna (infrastrutture di comunicazione materiali e immateriali, flussi turistici, perequazione economica, etc..). Queste ultime, ovviamente, hanno risentito in modo marcato della contrazione nelle disponibilità di spesa dell'ente metropolitano in dipendenza delle politiche di finanza pubblica nazionale, e si sono perciò progressivamente ridotte, contribuendo ad aumentare la marginalità delle zone montane e rurali, nelle quali è stato considerevolmente minore l'investimento per la riconversione dei vecchi distretti dell'industria manifatturiera. Anche per queste ragioni, il Piano propone alcune strategie specifiche sull'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, da realizzarsi anche mediante la costituzione di un'Agenzia metropolitana nella quale portare a sistema gli attori pubblici e privati dedicati al trasferimento tecnologico e alla creazione di impresa innovativa, al fine di potenziare l'attrattività e l'insediamento di nuove realtà produttive. Pare evidente che anche questi sforzi richiedano un ri-orientamento delle macchine amministrative: quelle, in particolare, dei comuni e dei loro sportelli unici per le attività produttive. Il Piano intende perciò intervenire nella promozione e

---

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

nel coordinamento dei Suap, avvalendosi a tale scopo di una specifica linea di intervento prevista dal progetto *Metropoli Strategiche* del Pon Metro, di cui Anci è soggetto attuatore a livello nazionale<sup>11</sup>. A sua volta, il rafforzamento dei Suap richiede un'azione di standardizzazione e semplificazione dei regolamenti comunali in materia di attività produttive, che oggi riflettono i problemi di frammentazione e disomogeneità che derivano dalle caratteristiche del tessuto amministrativo piemontese. Vi è poi, sempre nell'ottica dell'attrattività del territorio, una specifica linea di azione rivolta a individuare alcune selezionate aree del territorio nelle quali avviare programmi di recupero del patrimonio immobiliare, riuso e ri-funzionalizzazione di aree pubbliche ed edifici, nonché l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi e didattici<sup>12</sup>. Infine, il recupero della coesione territoriale passa attraverso un investimento sulla dimensione europea e internazionale delle politiche dell'ente, che consiste in una serie di azioni specifiche rivolte alla cooperazione e alla progettazione europea, per consentire un sempre maggior accesso di tutte le istituzioni locali ai programmi di finanziamento comunitario e internazionale. La quarta piattaforma strategica punta alla protezione delle fasce deboli della popolazione, al contrasto dello spopolamento in area rurale, al rafforzamento delle competenze e alla valorizzazione del capitale umano. Per questo aspetto, il Piano valorizza alcune competenze tradizionali dell'ente metropolitano, come ad esempio le funzioni sull'istruzione e altre che sono state riassegnate in sede di riordino legislativo regionale, come la formazione professionale. Si va però anche oltre il "perimetro" delle competenze amministrative formali, intervenendo anche in materia di politiche giovanili con azioni rivolte ai Neet e all'aggregazione del volontariato, attraverso specifici Piani locali giovani. La quinta piattaforma è invece dedicata alla sostenibilità e alla resilienza ed è una strategia di tipo "trasversale", utile a connettere le azioni di pianificazione strategica con quelle di tipo "ordinario" (pianificazione territoriale di coordinamento e altri piani settoriali) per connotare in senso eco-sistemico tutte le azioni dell'ente.

Come si è detto all'inizio, il Piano strategico è il "passo" che era necessario all'ente metropolitano torinese e al suo territorio per darsi la "spinta" e "andare a canestro", completando la prima attuazione della riforma del 2014. Le città metropolitane che lo hanno approvato negli anni scorsi hanno avuto accesso ai cd.

---

11 <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/metropoli-strategiche/>

12 Tale operazione dovrà però necessariamente interagire con la revisione della legislazione nazionale e regionale sul consumo di suolo.

“patti per lo sviluppo”, speciali strumenti di programmazione negoziata che l’Agenzia per la Coesione territoriale ha sviluppato nell’ambito della politica di coesione Ue del periodo 2014-2020<sup>13</sup>. In sostanza, in quelle circostanze il Piano strategico ha funzionato da abilitatore di ulteriori progetti e risorse per il territorio, cioè di una particolare attenzione dello Stato, che al momento di stendere questo *working paper* non è dato sapere se verrà confermata anche nella XVIII Legislatura appena avviata<sup>14</sup>. Quest’ultimo aspetto del tema non è ovviamente secondario e dovrà essere oggetto di attenzione nel futuro prossimo venturo, affinché non venga vanificata per la città metropolitana di Torino la possibilità di tornare a crescere ed evitare così la tentazione - sempre ricorrente in Italia - di camminare con lo sguardo rivolto all’indietro.

---

13 [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche\\_e\\_attivita/programmazione\\_2014-2020/Politica\\_di\\_Coesione/Politica\\_di\\_Coesione.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/Politica_di_Coesione/Politica_di_Coesione.html)

14 L’ultimo report sull’implementazione dei “patti per lo sviluppo” è infatti del 19 gennaio 2018, cioè a fine della scorsa Legislatura ([http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie\\_e\\_documenti/news/2018/gennaio/attuazione14\\_20\\_pattiSud](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2018/gennaio/attuazione14_20_pattiSud))