

## Lo Statuto della Città metropolitana di Torino

*Elena Demichelis*

*La Città metropolitana di Torino si estende per un'area di vaste dimensioni in cui sono presenti 315 Comuni, diversi e distanti, talvolta più affini agli enti esterni al territorio con i quali, infatti, lo Statuto prevede forme di collaborazione e raccordo. Centrale è la promozione dell'integrazione e del coinvolgimento delle realtà territoriali e dei cittadini anche se la Città metropolitana sembra limitarsi a svolgere un ruolo di coordinamento piuttosto che funzioni integrate.*

### **1. Il procedimento di approvazione dello Statuto**

Lo Statuto in commento è stato approvato dalla Conferenza metropolitana nella seduta del 14 aprile 2015<sup>1</sup>. Il procedimento ha avuto inizio con la prima seduta del Consiglio metropolitano, in data 30 ottobre 2014, in occasione della quale il Sindaco metropolitano<sup>2</sup> ha sottolineato l'importanza dello Statuto non solo quale espressione della potestà di autoregolamentazione, ma anche quale strumento per affrontare le criticità proprie di ciascun territorio<sup>3</sup>.

---

(1) Come risulta dal verbale della seduta (in <http://www.cittametropolitana.torino.it>), lo Statuto è stato approvato «con il voto favorevole dei Sindaci di 180 Comuni, pari ad una popolazione di 1.857.701 abitanti. Diciassette le astensioni, tre i voti contrari» (dei 315 componenti della Conferenza metropolitana, alla votazione erano presenti 200 Sindaci dei 216 intervenuti alla seduta; 99 i Sindaci assenti).

(2) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza I, 30 ottobre 2014, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>. Tuttavia, è stato evidenziato che la riflessione tecnica e politica sul tema della costituzione della Città metropolitana di Torino ha avuto inizio contestualmente all'avvio, a livello nazionale, della riflessione parlamentare e politica sulla legge 56/2014: si consideri, infatti, che il relativo disegno di legge è stato oggetto di esame da parte del Consiglio provinciale di Torino e dei Consigli comunali di 12 città della Provincia di Torino (cfr. M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino, 28 luglio 2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) – Osservatorio Città metropolitane, 1, 2014, pp. 1-3).

(3) *Ibidem*. Vedi anche: P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 333-360.

Nel caso della Città metropolitana di Torino, il territorio si estende per 6.827 kmq, comprende una popolazione di 2.247.780 persone e 315 Comuni<sup>4</sup>, tra loro diversi per dimensioni, caratteristiche orografiche (sono presenti 6 Comunità montane), organizzazione e gestione dei servizi, nonché identità territoriali e culturali<sup>5</sup>.

Nonostante tali peculiarità territoriali ed identitarie, già l'organizzazione dei servizi pubblici fondamentali a livello sovracomunale ha rappresentato una prima forma di manifestazione della dimensione metropolitana dell'attività delle amministrazioni locali piemontesi<sup>6</sup>.

Proprio le specificità della realtà piemontese pongono significative esigenze di integrazione, aggregazione e coordinamento delle realtà presenti sul territorio: nel processo statutario, infatti, è emersa l'esigenza di coinvolgere tutti i Comuni compresi nell'area metropolitana.

Anche al fine di garantire tale partecipazione delle realtà locali, sono state istituite, all'interno del Consiglio metropolitano, tre Commissioni aventi differenti competenze: la redazione dello Statuto, la zonizzazione delle aree omogenee in cui è articolata la Città metropolitana e la predisposizione di una piattaforma per il negoziato con la Regione Piemonte sulle funzioni della Città metropolitana<sup>7</sup>.

I lavori delle tre Commissioni hanno portato all'elaborazione della prima bozza di Statuto, approvata in data 21 gennaio 2015<sup>8</sup>, sottoposta al-

---

(4) Il territorio della Città metropolitana di Torino è il più esteso e vanta il numero più alto di Comuni. Per il confronto delle dimensioni e dei numeri di comuni compresi nelle diverse aree metropolitane vedi: M. BROCCA, *Lo statuto della città metropolitana di Bari*, in questo fascicolo.

(5) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, all. 2, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(6) In tal senso, il Sindaco metropolitano ha affermato che «già oggi abbiamo dei servizi pubblici fondamentali organizzati su scala metropolitana. La SMAT, che si occupa della distribuzione dell'acqua, serve 284 Comuni della provincia di Torino. La GTT assolve ad un servizio trasporti che va al di là della dimensione puramente cittadina» (cfr. resoconto stenografico dell'adunanza I, 30 ottobre 2014, cit.). Per quanto concerne SMAT, V. CASTELLANI, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(7) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza II, 20 novembre 2014, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(8) Cfr. resoconto stenografico dell'adunanza IV, 21 gennaio 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

la consultazione delle comunità di amministrati. Con l'operazione "Statuto aperto", ai Comuni e ai cittadini è stata offerta la possibilità di formulare osservazioni e proposte di "emendamento" che sono state raccolte, anche tramite un'apposita sezione sul sito della Città metropolitana, e prese in esame dalla Commissione consiliare competente ai fini della formulazione del testo presentato alla Conferenza metropolitana per l'approvazione<sup>9</sup>.

## ***2. I principi generali verso una Città metropolitana smart***

Nel definire la Città metropolitana quale ente costitutivo della Repubblica ai sensi della Costituzione italiana, l'atto fondamentale rinvia alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che gli Statuti di altre Città metropolitane individuano quali fonti dei principi cui l'ente ispira la propria attività<sup>10</sup>.

Lo Statuto (art. 1, comma 5) richiama diversi principi costituzionali: la tutela dell'ambiente e della salute, la tutela del minore, il buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio di uguaglianza nelle sue varie declinazioni, tra le quali il principio di parità di genere in particolare nella composizione degli organi<sup>11</sup>.

Tra i principi generali, inoltre, figurano (art. 1, comma 3) l'integrazione territoriale e culturale, da raggiungere nel rispetto e nella valorizzazione delle diverse identità, all'interno di un «quadro integrato e policentrico». La «promozione di aggregazioni comunali» e la «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» sono «finalità istituzionali» dell'ente (nelle cui funzioni fondamentali rientra, in particolare, la Pianificazione strategica e l'adozione del Piano territoriale generale e di coordinamen-

---

(9) Cfr. processo verbale adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(10) Negli Statuti delle Città metropolitane di Bologna e di Bari, tra i principi ai quali l'ente ispira la propria azione, figurano quelli di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alle norme di diritto internazionale in materia di diritti universali.

(11) Nello stesso senso, cfr. art. 1, comma 27, della legge 56/2014, la cui applicabilità è posticipata al 2017. Il Consiglio metropolitano in carica è composto per il 28% da donne (5 consiglieri su 18).

to<sup>12</sup>), nell'ottica delle quali si prescrive che la Città metropolitana coordini la propria attività con quella dei Comuni del territorio metropolitano e si faccia "garante" dello sviluppo dell'intero territorio promuovendo e assicurando l'efficienza e l'efficacia della prestazione dei servizi erogati o coordinati<sup>13</sup>.

Le esigenze di integrazione sembrano coincidere, almeno in parte, con le caratteristiche delle metropoli: il "policentrismo", ossia la diffusione sul territorio di centri di attività economica, politica e culturale, la "frammentazione sociale" data dalla presenza sul territorio di gruppi sociali non omogenei e non spontaneamente aggregati, l'articolazione della *governance* su diversi livelli e tipi di strutture di governo e l'organizzazione delle reti e delle infrastrutture, caratterizzata dalla complessità e dal carattere strategico<sup>14</sup>. Rimane da verificare se l'assetto istituzionale della Città metropolitana di Torino permetterà di adottare strategie volte a rendere effettiva l'attuazione dei citati principi e a inserire la Città metropolitana nel processo di "metropolizzazione", ossia di crescita «del peso sociale, economico e politico delle grandi città» idoneo a condurre a una «rinascita politica» delle stesse<sup>15</sup>. Ciò, peraltro, pare conforme all'obiettivo della legge statale di valorizzazione delle grandi aree metropolitane, che sembrano destinate a svolgere un ruolo fondamentale nella crescita socio-economica dei Paesi<sup>16</sup>.

Tra le finalità ed i principi menzionati dall'atto fondamentale<sup>17</sup> figurano, altresì, il miglioramento della qualità della vita, la tutela della salute, e del benessere dei cittadini, nonché la tutela e la valorizzazione dell'am-

---

(12) Artt. 7 e 8 St.

(13) Art. 1, commi 4 e 5, St.

(14) J.-B. AUBY, *Relazione al Convegno: "Evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, 7 maggio 2015. Dipartimento di Management. L'Autore aggiunge la «congestione [osservando che] i [...] flussi di circolazione, i [...] mezzi di trasporto, [gli] alloggi [delle metropoli] tendono ad essere saturi».

(15) J.-B. AUBY, *ibidem*.

(16) G. VETRITO, *Relazione al Convegno: "Evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(17) Cfr. spec. artt. 1, 12 e 13 St.

biente, lo sviluppo sostenibile, la «mobilità sostenibile delle persone e delle cose», per il perseguimento dei quali si prescrive l'utilizzo di strategie<sup>18</sup>, da un lato volte a ridurre la deforestazione e il dissesto idrogeologico, dall'altro preordinate a diminuire le emissioni di gas serra<sup>19</sup>.

Lo Statuto si propone, inoltre, di garantire la partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali<sup>20</sup>, assicurando «il più ampio diritto di accesso alla rete» e la promozione di forme di «democrazia in rete»<sup>21</sup> e di «cittadinanza digitale»<sup>22</sup>. Centrale, quindi, è l'impiego e la promozione della diffusione delle tecnologie informatiche<sup>23</sup>, imposto, peraltro, dai principi dell'*open government*, richiamati nella parte dello Statuto riguardante la disciplina in materia di pubblicità e trasparenza<sup>24</sup>.

L'utilizzo delle tecnologie informatiche viene preso in considerazione anche nel dettare i criteri generali che devono ispirare l'organizzazione degli uffici della Città metropolitana, sia per quanto concerne i rapporti tra le articolazioni interne dell'organizzazione, sia nei rapporti con le altre amministrazioni e con l'utenza. In particolare, si prescrive lo sviluppo dei servizi in rete quale più alta forma di accessibilità e decentramento dei servizi<sup>25</sup>.

Sembrano, quindi, rintracciabili alcuni degli elementi propri<sup>26</sup> delle cc.dd. «Città intelligenti», quali le infrastrutture digitali, l'aumento della quantità delle informazioni prodotte e fruibili nonché il riconoscimento di maggior spazio ai cittadini nella *governance* della Città stessa.

La possibile convergenza tra la costituzione delle Città metropolitane e lo sviluppo delle cc.dd. «Città intelligenti» o *Smart Cities* è attualmente

---

(18) Art. 13, comma 2, St.

(19) Artt. 9, comma 2, e 13, comma 2, St.

(20) Art. 1, comma 5, lett. *a)* e *p)*, St.

(21) Art. 42, St.

(22) Art. 42, St. e cfr. art. 9, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale».

(23) Artt. 33, comma 4, e 43, comma 3, St.

(24) Art. 39, comma 1, St.

(25) Art. 43, comma 3, St.

(26) J.-B. AUBY, cit.

oggetto di riflessione<sup>27</sup>. I fenomeni paiono essere tra loro complementari e porsi a fondamento della possibile rinascita politica e funzionale delle città. L'impiego delle nuove tecnologie, quale strumento per risolvere le criticità proprie delle metropoli, alimenta la loro «legittimazione in termini di *problem solving*»<sup>28</sup> e l'istituzione delle Città metropolitane sembra fornire «luoghi di sperimentazione»<sup>29</sup> per lo sviluppo delle cc.dd. «Città intelligenti».

### ***3. Il territorio metropolitano; accordi e intese con enti esterni al territorio della Città metropolitana***

Per l'individuazione del territorio della Città metropolitana, lo Statuto rinvia alla Costituzione<sup>30</sup> e alla legge vigente<sup>31</sup> che prevede che esso corrisponde a quello della Provincia omonima.

In conformità alla disciplina statale come interpretata dalla Corte costituzionale<sup>32</sup>, l'ingresso e l'uscita dei Comuni avviene sulla base del meccanismo previsto dalla Costituzione per le circoscrizioni provinciali<sup>33</sup>, a cui lo Statuto espressamente rinvia (art. 2, comma 1).

Ai sensi dell'art. 35 St., per costituire rapporti giuridici con enti esterni al territorio metropolitano, la Città metropolitana può concludere «accordi e convenzioni», al fine di realizzare la gestione integrata di servizi pubblici, nonché servirsi di strumenti giuridici e procedure allo scopo di realizzare forme di «coordinamento tra le attività e le modalità di

(27) J.-B. AUBY, cit.; L. VANDELLI, *Relazione al Convegno: "L'evoluzione delle città tra riforma e innovazione: Città metropolitane e Smart Cities"*, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management, 7 maggio 2015.

(28) Tra le caratteristiche della metropolizzazione, infatti, pare sia possibile annoverare la congestione dei trasporti, l'inquinamento atmosferico, l'eccessivo consumo di energia (così J.-B. AUBY, cit.).

(29) J.-B. AUBY, cit.

(30) Art. 133 Cost., in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali ed istituzione di nuove Province.

(31) Art. 1, comma 6, della legge 56/2014.

(32) Corte cost., sent. 50/2015, par. 3.4.2. Si veda: A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *www.federlismi.it*, 7, 2015, pp. 1-23.

(33) Art. 133 Cost.

esercizio delle funzioni di competenza della Città metropolitana e degli enti confinanti». Per massimizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle attività, gli enti interessati possono ricorrere agli istituti della delega o dell'avvalimento reciproco degli uffici. Possono prendere parte ai citati accordi anche Comuni singoli o associati interni alla Città metropolitana, al fine di garantire la più ampia partecipazione dei Comuni del territorio metropolitano.

Pare opportuno osservare che nel riconoscere la possibilità della Città metropolitana di istituire «forme di coordinamento tra le attività e le modalità di esercizio delle funzioni» di competenza della stessa e di enti esterni, lo Statuto impieghi una formulazione piuttosto ampia, riconoscendo agli organi della Città metropolitana la facoltà di scegliere lo strumento giuridico ovvero la procedura più adeguata al raggiungimento dello scopo. La possibilità di stabilire queste forme di cooperazione pare limitata all'ipotesi in cui l'ente esterno sia confinante<sup>34</sup>.

A differenza dello Statuto della Città metropolitana di Milano, nello Statuto in esame nulla è previsto in merito alla possibilità di istituire «forme permanenti di reciproca consultazione»<sup>35</sup> e alla legittimazione dei Comuni esterni, che abbiano manifestato la volontà di aderire alla Città metropolitana, a partecipare alla Conferenza metropolitana in qualità di «osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto»<sup>36</sup>.

«Gli accordi e le convenzioni»<sup>37</sup> con Comuni esterni alla Città metropolitana sono approvati dal Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco<sup>38</sup>. È necessario conseguire il parere della Conferenza metropolitana solo se il Consiglio metropolitano ne fa esplicita richiesta<sup>39</sup>. Tuttavia,

---

(34) Art. 35, comma 2, St.

(35) Art. 31, comma 2, Statuto della Città metropolitana di Milano.

(36) Art. 27, Statuto della Città metropolitana di Milano (cfr. M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, in questo fascicolo).

(37) Art. 36, comma 1, St. In quanto l'atto fondamentale impiega la locuzione «Gli accordi e le convenzioni di cui all'articolo precedente», si ritiene che la formulazione riportata sia idonea a comprendere anche gli strumenti giuridici e le procedure di cui all'art. 35, comma 2, St.

(38) Art. 36, comma 2, St.

(39) Previa valutazione dell'opportunità e fissando i termini per la sua formulazione, come previsto dall'art. 36, comma 2, St.

è sempre necessaria l'adozione del parere dell'Assemblea dei Sindaci della zona omogenea interessata.

Lo Statuto tipizza le cause di revoca<sup>40</sup> delle forme di collaborazione con gli enti esterni al territorio metropolitano e prevede l'acquisizione delle valutazioni degli enti coinvolti, a tutela della stabilità delle intese.

#### 4. *Gli organi della Città metropolitana*

La composizione, le attribuzioni e il funzionamento degli organi della Città metropolitana sono disciplinati dalla legge dello Stato<sup>41</sup> e dallo Statuto<sup>42</sup>.

Il Sindaco (art. 15 St.) è rappresentante legale e responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana e rappresenta tutti i cittadini della comunità metropolitana. L'organo monocratico non è direttamente eletto<sup>43</sup> poiché non sussiste alcuna delle condizioni alle quali la legge<sup>44</sup> subordina la possibilità di prevederne l'eleggibilità diretta. Il collegamento dell'organo monocratico con la comunità che rappresenta sembra essere assicurato dalla facoltà del Sindaco di sottoporre gli atti che rientrano nella propria competenza al parere del Consiglio metropolitano e alla Conferenza metropolitana<sup>45</sup>. È prevista anche la consultazione dell'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee in aggiunta o in sostituzione al coinvolgimento della Conferenza metropolitana. Inoltre ai cittadini (singoli o in forma associata) è riconosciuta la possibilità di far pervenire osservazioni e proposte inerenti alle linee programmatiche del mandato.

Per quanto concerne le funzioni del Sindaco, oltre a quelle enunciate

---

(40) Artt. 36 e 30, St.

(41) Art. 117, comma 2, lett. p), Cost.; art. 1, comma 8, della legge 56/2014.

(42) Titolo II, artt. 14-24, St.

(43) Sul tema: E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, 1, 2015, pp. 1-24.

(44) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014.

(45) In tal caso interlocutori del Sindaco sono i rappresentanti degli enti territoriali presenti nell'area metropolitana.



dalla legge<sup>46</sup>, è previsto<sup>47</sup> che ad esso compete l'adozione del Regolamento e la nomina dei responsabili degli uffici dell'ente e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali fissati dal Consiglio metropolitano; l'attribuzione e la definizione degli incarichi dirigenziali e di quelli di collaborazione; la nomina, la designazione e la revoca dei rappresentanti della Città Metropolitana presso i cc.dd. "enti di secondo grado"<sup>48</sup>.

Analogamente a quanto previsto dallo Statuto della Città metropolitana di Milano<sup>49</sup>, in forza di una norma residuale, che pare finalizzata a compensare l'assenza della giunta<sup>50</sup>, spetta al Sindaco l'adozione di atti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica non rientranti nella competenza del Segretario o del Direttore generale ovvero nelle attribuzioni del Consiglio o della Conferenza metropolitana<sup>51</sup>.

Per quanto concerne il Consiglio metropolitano, è previsto che l'organo sia composto dal Sindaco e da 18 consiglieri, in conformità a quanto prescritto dalla legge<sup>52</sup>. Non è prevista l'elezione diretta, non sussistendo le condizioni stabilite dalla legge<sup>53</sup> e, pertanto, l'elettorato passivo e attivo spetta ai Sindaci ed ai consiglieri comunali in carica<sup>54</sup>.

Lo Statuto prevede che la Città metropolitana promuova e favorisca modalità elettorali idonee a garantire «una adeguata distribuzione dei seggi elettorali sul territorio», all'espresso fine di assicurare «la più ampia rappresentatività di tutte le zone omogenee così come istituite dal presente Statuto, in considerazione della peculiarità territoriale della Città metropolitana di Torino»<sup>55</sup>. La previsione dello Statuto sembra essere detta-

---

(46) Art. 1, comma 8, della legge 56/2014.

(47) Art. 15, comma 2, lett. *d*) e *f*), St.

(48) "Enti, aziende, società od organismi comunque denominati" (art. 15, comma 2, lett. *f*), St.).

(49) Cfr. art. 19, comma 2.

(50) M. DE DONNO, *Lo Statuto della Città metropolitana di Milano*, cit.

(51) Art. 15, comma 2, lett. *g*), St.

(52) Art. 1, comma 20, della legge 56/2014.

(53) Art. 1, comma 22, della legge 56/2014.

(54) Art. 18, comma 1, St.

(55) Art. 18, comma 3, St.

ta dall'esigenza di garantire l'effettiva rappresentatività dei territori che rischia di essere compromessa dalla mancanza di «collegi territoriali»<sup>56</sup>, in uno con l'esiguo numero di componenti l'organo<sup>57</sup>. Inoltre, il Consiglio è formato dai Sindaci e dai membri dei Consigli comunali, con la conseguenza che le zone omogenee paiono prive di specifica rappresentatività.

In ogni caso, la legge stabilisce una circoscrizione unica<sup>58</sup> e, quindi, non parrebbe configurabile una ripartizione del territorio in seggi elettorali. In occasione della recente consultazione elettorale<sup>59</sup>, proprio allo scopo di ridurre il rischio di astensionismo nei Comuni più lontani dal Capoluogo, sono stati individuati dieci Comuni presso i quali le consultazioni elettorali si sono svolte in sottosezioni elettorali comprendenti Comuni dell'area confinante<sup>60</sup>. L'affluenza ai seggi è stata del 73,88% e, nonostante l'articolazione dei seggi nelle modalità suddette, proprio nei Comuni più distanti da Torino si sono registrati i tassi di astensionismo più alti<sup>61</sup>.

Il Consiglio è attualmente composto da 7 Sindaci e 11 consiglieri; è stato osservato che non sembrano esserci aree pretermesse, ma aree che sono più o meno forti nella rappresentanza<sup>62</sup>.

Il Consiglio metropolitano è l'organo «di indirizzo e di controllo politi-

---

(56) Come osservato da S. BIANCHINI, *Lo Statuto della Città metropolitana di Bologna*, in questo fascicolo.

(57) S. BIANCHINI, cit. Nel caso della Città metropolitana di Torino la base elettorale dei 18 consiglieri metropolitani oggi è pari a 3.820 Sindaci e consiglieri comunali. M. ORLANDO, A.M. POGGI, *Il Consiglio metropolitano di Torino tra Capoluogo, conurbazione e area vasta*, cit., p. 2.

(58) Art. 1, commi 25 e 30, della legge 56/2014; art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Sui rapporti tra legge e Statuti degli Enti locali, si veda, tra tanti, A. ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 47-165.

(59) Le elezioni del Consiglio metropolitano di Torino si sono svolte il 12 ottobre 2014 (sul punto, cfr. I. COMINI, F. MOI, *Le Città metropolitane nella riforma "Statale"*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno I, n. 3 – 2014, 1-14).

(60) A. M. POGGI, *Il Consiglio metropolitano di Torino tra Capoluogo, conurbazione e area vasta*, cit., p. 2.

(61) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino...*, cit., p. 2; I. COMINI, F. MOI cit., p. 10.

(62) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *La Città metropolitana vista da Torino...*, cit., p. 3.

co-amministrativo»<sup>63</sup> della Città metropolitana al quale lo Statuto attribuisce il potere di formulare indirizzi, adottare piani, programmi e regolamenti «su tutte le funzioni attribuite alle Città metropolitane in base a norme di legge»<sup>64</sup>. A questa attribuzione di carattere generale si aggiunge il riconoscimento della competenza ad adottare atti di indirizzo, piani e programmi in materie espressamente previste, tra le quali l'ambiente, l'istruzione<sup>65</sup>, lo sviluppo economico sociale<sup>66</sup>, l'informatizzazione e la digitalizzazione «in ambito metropolitano», la disciplina generale delle tariffe e i tributi di competenza della Città metropolitana, nonché «indirizzi relativi alle aziende pubbliche e agli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza»<sup>67</sup>.

All'organo in esame competono anche funzioni di natura propositiva in seno al procedimento di formazione e modifica dello Statuto della Città metropolitana, nonché di natura deliberativa<sup>68</sup>. È espressamente previsto<sup>69</sup> che le deliberazioni consiliari non possano essere assunte in via d'urgenza da organi diversi dal Consiglio, fatta eccezione per l'adozione di delibere concernenti le variazioni di bilancio che, adottate dal Sindaco, debbono essere sottoposte, a pena di decadenza, alla ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi la loro adozione. Il Consiglio gode di «autonomia finanziaria, funzionale e organizzativa»<sup>70</sup> e la sua attività è disciplinata dalle norme di legge previste in mate-

---

(63) Art. 1, comma 8, della legge 56/2014 e art. 20, comma 1, St.

(64) Art. 20, comma 2, lett. *u*), St.

(65) Art. 20, comma 2, lett. *i*), St., in particolare, la programmazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi della regione e la definizione delle priorità per la salvaguardia della sicurezza nelle scuole.

(66) Art. 20, comma 2, lett. *f*), St., che prescrive che sia garantito il «sostegno e supporto alle attività economiche, ambientali e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio».

(67) Cfr. art. 20 St.

(68) Art. 20, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*) e *k*), St.

(69) Art. 22 St., che nonostante prenda in considerazione le «deliberazioni in ordine agli argomenti di cui all'articolo precedente» che disciplina l'«iniziativa delle deliberazioni», pare riferirsi alle materie di competenza del Consiglio di cui all'art. 20 St.

(70) Art. 19, comma 2, St.

ria di funzionamento dei Consigli comunali per quanto non regolato dalle disposizioni dello Statuto e del Regolamento, adottato a maggioranza assoluta dei suoi membri<sup>71</sup> nel rispetto dei principi fissati dall'atto fondamentale.

Per quanto concerne la disciplina delle sedute, lo Statuto prevede la regola della pubblicità, salvi casi eccezionali di segretezza che saranno individuati con successivo Regolamento<sup>72</sup>. Inoltre, è prescritto che siano assicurate forme di pubblicizzazione delle sedute aperte alla partecipazione degli amministrati: «cittadini, loro forme associative, rappresentanze delle categorie produttive, professionali e sindacali»<sup>73</sup>, che possono considerarsi quale «vera e propria leva delle politiche locali»<sup>74</sup>.

Lo Statuto detta alcuni principi in materia di doveri e di diritti dei consiglieri metropolitani (art. 23).

Segnatamente, l'atto fondamentale richiama il dovere di esercitare con lealtà le proprie funzioni e tipizza le cause di decadenza facendo rinvio alla legge e demandando al Regolamento del Consiglio la disciplina di dettaglio.

Di rilievo paiono le previsioni relative al diritto dei consiglieri metropolitani di accedere alle notizie e alle informazioni in possesso degli uffici della Città metropolitana, degli enti «comunque dipendenti» e dei gestori di pubblici servizi di interesse generale. Ai consiglieri è riconosciuto il diritto di accedere a tutte le notizie ed informazioni utili all'espletamento del loro mandato, eventualmente anche utilizzando mezzi informatici.

Analogo diritto è riconosciuto ai consiglieri dei Comuni ricompresi nel territorio metropolitano, rispetto agli uffici e alle istituzioni della Città metropolitana. Agli accordi di reciprocità fra Città metropolitana e Comuni è, poi, rimessa la definizione delle competenze e della disciplina

---

(71) Art. 19, comma 3, St. Il Regolamento verrà adottato dopo l'entrata in vigore dello Statuto metropolitano; nelle more dell'approvazione, il funzionamento del Consiglio è disciplinato dal *Regolamento per il funzionamento del Consiglio metropolitano*, consultabile all'indirizzo <http://www.cittametropolitana.torino.it>.

(72) Art 19, comma 7, St.

(73) Art. 19, comma 4, St.

(74) P. FORTE, cit., pp. 340-341.

in merito alla valutazione «dell'accettabilità delle richieste».

Altro organo collegiale previsto dalla legge e dallo Statuto<sup>75</sup> è la Conferenza metropolitana che, in quanto composto dai Sindaci di tutti i Comuni del territorio metropolitano, può considerarsi direttamente eletto<sup>76</sup>. All'organo in esame sono attribuite funzioni di natura propositiva e consultiva<sup>77</sup>. La Conferenza esercita anche poteri deliberativi in merito all'approvazione e alla modifica dello Statuto<sup>78</sup>.

L'esame della disciplina dell'organo pare rendere evidente la strumentalità dello stesso al coinvolgimento del territorio nei processi decisionali. Tale natura sembra emergere in maniera evidente dall'attribuzione, in via generale, alla Conferenza metropolitana di funzioni consultive in merito «ad ogni oggetto di interesse della Città metropolitana», su richiesta del Sindaco e del Consiglio metropolitano<sup>79</sup>. Nello stesso senso paiono porsi le previsioni dello Statuto che rimettono al Regolamento di funzionamento dell'organo la disciplina delle «modalità di raccordo delle zone omogenee»<sup>80</sup> e dei rappresentanti delle stesse in sede di Conferenza, anche mediante l'individuazione di *quorum* deliberativi che prendono in considerazione le esigenze di rappresentatività dei Comuni e delle popolazioni presenti sul territorio metropolitano<sup>81</sup>.

La Conferenza metropolitana esprime parere vincolante ai fini dell'adozione del Piano Strategico e del Piano territoriale, proposti dal Consiglio

---

(75) Art. 1, comma 2, della legge 56/2014; art. 24, comma 1, St.

(76) E. FURNO, cit., p. 20: «attraverso la contestuale investitura della duplice carica (comunale e metropolitana/provinciale) da parte degli elettori del territorio di riferimento».

(77) Art. 24, comma 1, St.

(78) Art. 1, commi 8 e 9, della legge 56/2014 e art. 24, commi 1 e 6, St.

(79) Art. 24, comma 2, St.

(80) Art. 24, comma 5, St.

(81) L'art. 24, comma 6, prevede che la Conferenza metropolitana «quando esprime parere vincolante, assume le proprie deliberazioni a maggioranza dei voti, sempre che questi rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. In tutti gli altri casi la Conferenza vota a maggioranza dei presenti, che devono comunque essere pari alla metà più uno dei componenti». Sul punto cfr. G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana di Torino, Intervento al Seminario "Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti"*, Firenze, 5-6 febbraio 2015, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, pp.1-24.

metropolitano<sup>82</sup>. Esprime, inoltre, parere obbligatorio sugli schemi di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione proposti dal Consiglio, che può procedere anche in assenza del parere medesimo nel caso in cui decorra *inutiliter* il termine previsto dallo Statuto<sup>83</sup>.

Conformemente a quanto prescritto dalla legge<sup>84</sup>, è riconosciuta al Sindaco metropolitano la facoltà<sup>85</sup> di nominare un Vicesindaco, competente ad esercitare le funzioni del primo in caso di assenza o impedimento, nonché di assegnare ad uno o più consiglieri deleghe per compiere e sovrintendere all'esecuzione di atti di competenza del Sindaco metropolitano. Con riguardo all'assegnazione delle deleghe, lo Statuto prevede che siano assicurate «la coerenza d'azione e la visione unitaria del territorio». Nell'atto di conferimento della delega, che deve essere tempestivamente comunicato al Consiglio nella prima seduta utile, devono inoltre essere definiti la natura della delega e il contenuto.

L'art. 16 St. prevede l'istituzione di un organismo di coordinamento, composto da Sindaco, Vicesindaco e consiglieri delegati, competente a elaborare proposte da presentare al Consiglio metropolitano, nonché, più in generale, a svolgere funzioni di indirizzo e di coordinamento delle diverse attività della Città metropolitana. Al Sindaco è attribuito il potere/dovere di indirizzare e vigilare sull'esercizio della delega, di avocare a sé il compimento di specifici atti, di revocare la delega e sostituirsi al delegato in caso di inerzia<sup>86</sup>.

Pare, quindi, riconoscersi al Sindaco metropolitano un ruolo determinante di indirizzo dell'azione politico-amministrativa dei delegati, istituendo un organismo che pare assolvere talune delle funzioni di una sorta di *Giunta metropolitana*, non prevista dalla disciplina di legge<sup>87</sup>.

---

(82) Art. 24, comma 3, St.

(83) Il parere deve essere reso entro 30 giorni dalla data di convocazione per il bilancio preventivo ed entro 10 giorni per il rendiconto della gestione (art. 24, comma 6, St.).

(84) Art. 1, commi 40 e 41, della legge 56/2014.

(85) Art. 16, St.

(86) Ai sensi dell'art. 16, commi 7 e 8, la revoca deve essere sorretta da «esplicita motivazione» e comunicata al Consiglio nella prima seduta utile.

(87) E. FURNO, cit., p. 22.

### 5. *Le funzioni della Città metropolitana*

Preliminarmente, pare opportuno segnalare che dall'esame della disciplina delle funzioni della Città metropolitana sembra emergere una riorganizzazione delle amministrazioni territoriali secondo una logica «multiscalare»<sup>88</sup>, ossia articolata su diversi livelli di aggregazione delle municipalità e il conseguente superamento del sistema tradizionale composto da Enti locali titolari di competenze diverse. È stata evidenziata la dimensione internazionale ed europea della tendenza all'affermarsi di sistemi di «*multilevel public governance*»<sup>89</sup>. Le scelte della legge 56/2014, infatti, sembrano presentare forti analogie con alcune delle trasformazioni che interessano gli altri sistemi amministrativi europei: la riduzione dei livelli di governo intermedi, la ricerca di economie di scala e di una più efficace integrazione e coordinamento degli Enti locali al medesimo livello di governo<sup>90</sup>.

Alle Città metropolitane sono attribuite quattro tipologie di funzioni<sup>91</sup>: le funzioni fondamentali<sup>92</sup> della Città metropolitana, individuate con legge<sup>93</sup> e disciplinate dallo Statuto quanto alle modalità di esercizio<sup>94</sup>; le funzioni fondamentali della Provincia, individuate dalla legge e le funzioni che verranno attribuite nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province<sup>95</sup>; le funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>96</sup>.

Sulla base di quanto deciso in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, la Giunta regionale piemontese ha adottato un disegno di

---

(88) G. VETRITTO, *Relazione al convegno: "L'evoluzione delle città...", cit.*

(89) G. VETRITTO, *idem*.

(90) G. VETRITTO, *ibidem*.

(91) Art. 1, commi 44-46 e 85 ss., della legge 56/2014.

(92) L'elencazione è contenuta nell'art. 1, comma 44, lett. a) e f), della legge 56/2014.

(93) Ai sensi degli artt. 117, comma 2, lett. p), Cost. e art. 1, comma 44, della legge 56/2014.

(94) Artt. 7-13, St.

(95) Art. 1, commi 44 e 85 ss., della legge 56/2014. Cfr. E. FURNO, cit., pp. 3-6 e A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, cit., p. 22.

(96) Art. 118, comma 1, Cost., e art. 1, comma 46, della legge 56/2014.

legge<sup>97</sup> che definisce i principi in materia.

È stato osservato<sup>98</sup> che il disegno di legge regionale non individua in modo puntuale le funzioni non fondamentali della Città metropolitana, nonché omette di prendere in considerazione i rapporti finanziari tra enti, lasciando irrisolte numerose questioni relative alla «sostenibilità complessiva del processo di riordino»<sup>99</sup>.

Alla Città metropolitana sono conferite le funzioni già attribuite alla Provincia da specifiche leggi regionali, in aggiunta ad eventuali ulteriori funzioni da determinarsi successivamente<sup>100</sup> e, in via presuntiva, al termine del processo di riassetto delle deleghe regionali e di definizione delle modalità di finanziamento di specifiche funzioni<sup>101</sup>.

La Città metropolitana è individuata quale ambito territoriale ottimale per l'esercizio di alcune funzioni strategiche espressamente individuate<sup>102</sup>, che nella restante parte del territorio regionale sono gestite in un ambito territoriale di dimensione provinciale (Cuneo) e in due ambiti territoriali di dimensione sovra-provinciale. È stato sottolineato che la

(97) D.d.l. regionale n. 86 presentato il 30 dicembre 2014, *Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, consultabile all'indirizzo <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it>. Inoltre, presso ogni Regione, è stato istituito un Osservatorio Regionale (per il Piemonte con D.G.R. n. 2-406 del 13 ottobre 2014) che, in raccordo con l'Osservatorio Nazionale, concorre al coordinamento dell'attività di riordino delle funzioni e monitoraggio dell'attuazione della riforma. Si veda: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, *Attuazione legge Statale*, <http://www.affariregionali.it>, Consiglio regionale del Piemonte, INFOLEG, *Conferenza unificata: stipulato l'accordo Stato-Regioni e approvato contestualmente lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione della "legge Statale", on line*: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it>

(98) M. ORLANDO, A.M. POGGI, *Aggiornamenti sulla Città metropolitana di Torino, 21 gennaio 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) – Osservatorio Città metropolitane, 1, 2015, pp. 1-5. Sul tema: A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane: Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, pp. 1-16; P. BILANCIA, *Regioni, Enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, 2014, pp. 1-19; G. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, 2014, pp. 1-24.

(99) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p.7.

(100) Art. 2, d.d.l. Regione Piemonte.

(101) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 8.

(102) Art. 3, del d.d.l. regionale.



dimensione sovra-provinciale della gestione dei servizi rappresenta un elemento innovativo rispetto al tradizionale decentramento delle funzioni in ambito provinciale<sup>103</sup>, e pare anticipare l'assetto territoriale che sembra destinato a emergere dal disegno di revisione costituzionale del Titolo V<sup>104</sup>, in forza del quale il territorio regionale piemontese potrebbe risultare suddiviso in sole quattro aree vaste<sup>105</sup>.

Per quanto concerne le funzioni fondamentali della Città metropolitana, l'atto fondamentale<sup>106</sup> ne regola le modalità di esercizio, rinviando alle norme di legge vigente in materia per l'individuazione<sup>107</sup>.

Specificamente, tra le funzioni fondamentali attribuite alla Città metropolitana figura la pianificazione strategica<sup>108</sup>, ossia l'adozione e l'aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale, che per espressa previsione di legge costituisce l'atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel territorio metropolitano.

Quale atto di indirizzo, il Piano individua gli obiettivi (generali, settoriali e trasversali) di sviluppo dell'area metropolitana, stabilisce le priorità,

---

(103) Commissione per la definizione della piattaforma per il negoziato con la Regione sulle funzioni della Città metropolitana, "Principi per il riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni). Relazione". Per quanto concerne i principi e i criteri di riordino di funzioni diverse da quelle strategiche summenzionate, è confermata la specificità dell'esperienza piemontese, ossia il decentramento delle funzioni in favore delle Province e l'attribuzione in via di eccezione ai Comuni di funzioni provinciali, in quanto la realtà delle associazioni di Comuni si presenta come frammentata e disomogenea, inadeguata alla gestione di funzioni di area vasta.

(104) D.d.l. A.S. 1429 – A.C. 2613, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014, approvato in prima lettura dal Senato in data 8 agosto 2014 e dalla Camera il 10 marzo 2015. In seconda lettura al Senato, assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 13 marzo 2015.

(105) M. ORLANDO, A. M. POGGI, *Aggiornamenti sulla Città metropolitana di Torino, 21 gennaio 2015*, cit., p. 4.

(106) Artt. 5-13 St.

(107) Art. 5 St.

(108) Art. 1, comma 44, lett. a), della legge 56/2014; artt. 5 e 7, comma 1, St.

definisce le risorse, i tempi e i metodi di attuazione<sup>109</sup>. È previsto che il procedimento di formazione del Piano sia posto in essere nel rispetto dei principi di copianificazione e condivisione e ne è previsto l'aggiornamento anche per zone omogenee<sup>110</sup>.

Di interesse paiono altresì le funzioni di pianificazione e di coordinamento territoriale<sup>111</sup>, nell'esercizio delle quali è prevista l'adozione del Piano territoriale generale metropolitano, eventualmente formato ed aggiornato per zone omogenee<sup>112</sup>. Si tratta di un atto che, per espressa previsione di legge, ha la medesima portata del Piano territoriale di coordinamento<sup>113</sup> ed è posto in essere allo scopo di indirizzare e coordinare la pianificazione riferita a strutture di comunicazione, reti di servizi e di infrastrutture nel perimetro di competenza della comunità metropolitana «anche fissando vincoli consumo di suolo e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni»<sup>114</sup>.

I procedimenti di formazione e di adozione di questi strumenti di pianificazione sono disciplinati nel rispetto del principio del coinvolgimento dei territori<sup>115</sup> e della consultazione della cittadinanza<sup>116</sup>. A tal fine, per l'approvazione di tali atti è necessaria l'acquisizione del parere obbligatorio dell'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana, nonché il coinvolgimento delle

---

(109) Art. 7, comma 3, St.

(110) Art. 7, comma 4, St.

(111) Art. 1, comma 44, lett. *b*), della legge 56/2014, artt. 5 e 8, comma 1, St.

(112) Art. 8, comma 1, St.

(113) Art. 8, comma 3, St., art. 1, comma 44, lett. *b*), della legge 56/2014; art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Sul tema: G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 8; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *www.astrid-online.it*, pp. 1-6; G. DE MURO, *sub art. 20*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006, pp. 131-140.

(114) Art. 8, comma 2, St.

(115) Art. 7, comma 5, St.

(116) Art. 8, comma 6, St.

realtà sociali<sup>117</sup>. A differenza di quanto disposto dallo Statuto milanese<sup>118</sup> nulla è espressamente previsto in merito alla partecipazione della dirigenza nella predisposizione del piano.

Per le sue dimensioni organizzative e funzionali, la Città metropolitana può costituire ambito territoriale ottimale per «il governo ed il coordinamento delle reti energetiche e di distribuzione del calore (teleriscaldamento)<sup>119</sup>», per la gestione dei rifiuti, del ciclo integrato dell'acqua e, nel rispetto della disciplina vigente, può procedere al decentramento della gestione dei servizi<sup>120</sup>.

Nell'ambito della disciplina dei rapporti tra i Comuni (singoli e associati)<sup>121</sup> e la Città metropolitana stessa, sono attribuite a questi ultimi funzioni di assistenza e cooperazione: così, in materia di trasparenza ed anticorruzione, è prevista la predisposizione di strumenti e azioni comuni<sup>122</sup>; la Città metropolitana, previa convenzione, può svolgere nell'interesse dei Comuni le funzioni di stazione unica appaltante (centrale di committenza) ed eventualmente proporsi come soggetto aggregatore<sup>123</sup>, nonché offrire assistenza tecnico-amministrativa in materia di appalti anche curando la formazione del personale. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, si prescrive la promozione della condivisione e della razionalizzazione dei sistemi informativi degli enti del territorio metropolitano<sup>124</sup>.

## 6. *Le zone omogenee*

---

(117) Artt. 7, commi 1, e 8, comma 5, St.

(118) Art. 47, comma 2, Statuto della Città metropolitana di Milano.

(119) Art. 9, comma 3, St.

(120) Art. 9, comma 1, St.

(121) Titolo IV St.

(122) Art. 32 St.

(123) Art. 9, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014 e art. 2, d.P.C.M. 11 novembre 2014, *Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi.*

(124) Art. 33, comma 4, St.

La Conferenza metropolitana, accogliendo all'unanimità la proposta presentata dal Consiglio, ha approvato la proposta definitiva di perimetrazione del territorio della Città metropolitana di Torino in 11 zone omogenee<sup>125</sup>.

In particolare, la perimetrazione è stata predisposta da apposita Commissione che ha effettuato la suddivisione delle aree in conformità ai principi enunciati nell'atto fondamentale<sup>126</sup>, tenendo in considerazione la frammentazione amministrativa e territoriale propria del territorio metropolitano piemontese, nonché gli ambiti territoriali già esistenti per l'esercizio dei servizi pubblici, anche sulla base del materiale messo a disposizione dagli uffici tecnici della Provincia<sup>127</sup>.

Le zone omogenee sono qualificate dallo Statuto come «articolazione operativa della Conferenza metropolitana»<sup>128</sup>, esercitano funzioni consultive e intervengono nel procedimento formazione degli atti di pianificazione, quali il Piano strategico ed il Piano territoriale metropolitano<sup>129</sup>. A norma dell'art. 27 St., le zone omogenee operano quali articolazioni decentrate sul territorio metropolitano per l'esercizio di attività e la prestazione di servizi della Città metropolitana e per l'organizzazione di servizi comunali in forma associata. L'ottimale organizzazione dei servizi sul territorio è garantita dalla Città metropolitana incentivando, anche mediante l'utilizzo di risorse proprie, l'aggregazione tra i Comuni eventualmente stipulando intese tra zone omogenee confinanti.

Ogni zona ha una propria Assemblea dei Sindaci, composta dai Comuni facenti parte della singola zona. Funzioni di coordinamento tra le zone omogenee e gli altri organi della Città metropolitana sono svolte dal Collegio dei portavoce, di cui fanno parte i portavoce di ogni zona

---

(125) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, in <http://www.cittametropolitana.torino.it>, cit.

(126) Art. 27, comma 1, St.

(127) Cfr. Processo verbale, adunanza I, deliberazione della Conferenza metropolitana di Torino, 14 aprile 2015, cit.

(128) Art. 27, comma 2, St.

(129) Le modalità sono stabilite dal Regolamento che disciplina il funzionamento delle zone omogenee; art. 27, commi 2 e 4, St.

omogenea, nominati dall'Assemblea, tra i suoi membri.

Dall'assetto delineato dallo Statuto sembra emergere la centralità delle zone omogenee rispetto al Comune di Torino, allo scopo di superare le distanze e le differenze tra le realtà dei Comuni del territorio<sup>130</sup>.

### **7. La trasparenza amministrativa e la partecipazione popolare**

In conformità con la recente disciplina in materia di trasparenza<sup>131</sup>, come già accennato, si prescrive che siano assicurate la conoscibilità di informazioni e documenti in possesso dell'amministrazione attraverso l'utilizzo di strumenti telematici, nonché che siano garantiti i «diritti dei cittadini alla conoscibilità di atti e documenti»<sup>132</sup>. In caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione, il diritto a conoscere i dati oggetto di diffusione obbligatoria è ora garantito dall'istituto dell'accesso civico<sup>133</sup>. Al Sindaco metropolitano è riconosciuto il potere di inibire temporaneamente – con atto motivato – l'esibizione di documenti o la diffusione di informazioni, dando tempestivamente notizia delle decisioni prese dal Consiglio metropolitano. Per la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e di partecipazione al procedimento l'atto fondamentale richiama la legge e i Regolamenti vigenti<sup>134</sup>.

---

(130) G. FORMICHELLA, *Lo Statuto della Città metropolitana...*, cit., p. 13.

(131) D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

(132) Artt. 39 e 41, St.

(133) Art. 5 del d.lgs. 33/2013.

(134) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, applicabile ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. stesso e legge 241/1990, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, le cui disposizioni concernenti l'accesso ai documenti amministrativi e la partecipazione al procedimento vincolano anche gli Enti locali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. m), Cost. e 29, comma 2-bis, della legge stessa. Per quanto concerne il rapporto tra le due discipline, cfr. D. TOSI, *sub art. 8, sez. III*, e M. BOMBARDELLI, *sub art. 10*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle autonomie locali*, cit., pp. 60-61 e 66-74. Anche il d.lgs. 33/2013 pare applicabile, benché la Città metropolitana non figuri tra gli enti territoriali espressamente richiamati dagli artt. 11 del medesimo decreto e 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Pare possibile ritenere che le Città metropolitane siano tenute a rispettare ed attuare le norme del d.lgs. 33/2013, ad adempiere gli obblighi di pubblicazione e, conseguentemente, a garantire il diritto di accesso civico ai sensi del combinato disposto degli artt.

Per quanto concerne gli obblighi di pubblicazione, lo Statuto richiama la disciplina legislativa degli obblighi aventi ad oggetto l'informazione sulle attività svolte e sulle condizioni economiche dei componenti gli organi della Città metropolitana<sup>135</sup>. Compito del Consiglio metropolitano è promuovere la pubblicazione dei dati amministrativi che derivano dalle attività istituzionali dell'ente e favorirne l'utilizzo ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali e dell'esercizio delle funzioni<sup>136</sup>.

Alla disciplina dell'«attività di informazione» della Città metropolitana è dedicato un intero articolo dello Statuto (art. 40) che dispone che i mezzi e le modalità comunicative deve essere adeguati ai destinatari e alle caratteristiche specifiche delle aree territoriali.

L'informazione turistica e culturale debbono essere oggetto di particolare considerazione. Anche con riguardo alla promozione dell'«attività di comunicazione», si prescrive di assicurare il coinvolgimento e il coordinamento dei Comuni associati o singoli.

L'atto fondamentale attribuisce le funzioni di Difensore Civico al Difensore Civico regionale, previa stipula di apposita convenzione<sup>137</sup>. Sul punto la scelta dello Statuto in commento si differenzia da quella operata dallo Statuto della Città metropolitana di Milano<sup>138</sup>, che prevede l'istituzione di un Difensore civico specifico.

Per quanto concerne la disciplina della partecipazione popolare (art. 42), lo Statuto richiama i principi di coinvolgimento e della consultazione delle comunità e dei Comuni, anche associati, presenti sul territorio. Lo Statuto in commento rinvia ad un apposito Regolamento adot-

---

117, comma 2, lett. *m*), Cost. e 1, comma 3, del decreto stesso. La giurisprudenza, di recente, ha affermato che per conoscere il contenuto dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, al soggetto legittimato all'accesso ai documenti amministrativi non può essere impedito di avvalersi dell'accesso civico, costringendolo a ricorrere al rimedio più oneroso che impone di dimostrare i requisiti di cui all'art. 22 ss., legge 241/1990 (TAR Campania, Napoli, VI, 5 novembre 2014, n. 5671, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(135) Art. 41 St. e art. 14 del d.lgs. 33/2013. Cfr. anche la delibera n. 144 del 7 ottobre 2014 dell'Autorità nazionale anticorruzione, recante *Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*.

(136) Art. 41, comma 2, St.

(137) Art. 42, comma 19, St.

(138) Art. 15, Statuto della Città di Milano.

tato al fine di assicurare che tra i cittadini e la Città metropolitana vi sia un contatto «costante» e avente ad oggetto la disciplina di dettaglio degli strumenti di partecipazione: *referendum* popolare (propositivo, consultivo o abrogativo), istanze, petizioni e proposte di atti o provvedimenti di interesse generale e il diritto di tribuna. L'atto fondamentale aggiunge anche un richiamo a generiche «forme di consultazione», le modalità di esercizio delle quali verranno presumibilmente individuate dal Regolamento.

L'applicabilità degli strumenti in esame pare essere riservata ai cittadini<sup>139</sup>, a differenza dello Statuto della Città metropolitana di Milano<sup>140</sup> che la estende anche ai non cittadini.

Lo Statuto specifica che solo le materie di «esclusiva competenza locale»<sup>141</sup> possono formare oggetto di *referendum* ovvero di consultazione.

Dubbi interpretativi si pongono relativamente all'espressione che esclude che siano oggetto di *referendum* «gli atti conclusivi dei procedimenti avviati, svolti e definiti»<sup>142</sup>, che pare fortemente limitativa della facoltà di consultazione referendaria. In ogni caso, sull'ammissibilità del *referendum* si pronuncia un collegio di esperti nominato dal Consiglio metropolitano<sup>143</sup>.

---

(139) Art. 42, commi 2, 13, 17, St.

(140) Art. 7, comma 4, Statuto della Città di Milano.

(141) Art. 42, comma 12, St.

(142) Art. 42, comma 8, St.

(143) Art. 42, comma 9, St.

