

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DI BOLOGNA

SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI

Corso di laurea magistrale in
SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E SOCIALE

**COMUNICARE L'EVOLUZIONE: LA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA E
TORINO**

**Tesi di laurea in
Diritto delle Amministrazioni Pubbliche**

Relatore
Prof. Daniele Donati

Presentato da
Melissa Pupino

Correlatrice
Dott. Annalisa Gramigna

Sessione II
Anno accademico: 2014/2015

INDICE

Introduzione.....	pag. 1
--------------------------	---------------

Capitolo I: Città metropolitane: Inquadramento generale tra diritto ed esigenze politiche

1.1 Lo sviluppo della città: il fenomeno metropolitano.....	pag. 5
1.2 Le città metropolitane in Italia.....	pag. 9
1.3 Le prime previsioni legislative delle città metropolitane.....	pag. 14
1.3.1 Riforma degli Enti Locali: La legge n.142/1990.....	pag.16
1.3.2 Il decreto legislativo Tuel del 18 agosto n.267/2000.....	pag.17
1.3.3 Legge “La Loggia” n.131/2003.....	pag. 20
1.3.4 La legge Delega n.42/2009.....	pag. 20
1.3.5 Il nuovo progetto di città metropolitana: Il decreto legge n.95/2012.....	pag. 22
1.4 Le nuove disposizioni metropolitane prima della legge Delrio.....	pag. 23
1.5 La Legge Delrio n.56/2014: Quale modello per le città metropolitane?.....	pag. 26
1.5.1 Inquadramento giuridico della pianificazione strategica.....	pag. 30

Capitolo II: Che cos'è la pianificazione strategica?

2.1 Le motivazioni che hanno le città metropolitane a realizzare un piano strategico.....	pag.34
2.2 La realizzazione di un piano strategico e la sua attuazione nel Governo del territorio.....	pag. 40
2.3 La creazione di un piano strategico.....	pag. 45
2.3.1 Analisi del territorio.....	pag. 45
2.3.2 Individuazione e valutazione degli interessi e dei bisogni pubblici.....	pag. 49

2.3.3 Individuazione degli stakeholder, attori e reti relazionali.....	pag. 56
2.3.4 Programmazione delle strategie per regolare il territorio.....	pag. 63
2.3.5 Definizione delle modalità e degli strumenti di Governance territoriale.....	pag. 69
2.3.6 Attrattività degli attori, delle risorse e delle competenze.....	pag. 68
2.3.7 Valutazione degli effetti politici e degli obiettivi di governo.....	pag. 70
2.4 Le linee guida per la Pubblica Amministrazione in tema di pianificazione strategica.....	pag. 76
2.5 Piani strategici nelle città metropolitane di Torino e Bologna.....	pag. 82
2.5.1 Torino Internazionale: direzioni e obiettivi dal Piano “Torino Internazionale 2000” a “Torino Metropoli 2025”.....	pag. 84
2.5.2 Metodi e valori del Piano strategico metropolitano di Bologna: una visione condivisa.....	pag. 95

Capitolo III: Il Piano di comunicazione nella Pianificazione Strategica delle città metropolitane di Torino e Bologna

3.1 A che cosa serve una buona comunicazione?.....	pag. 101
3.2 I passi da seguire per realizzare un Piano di comunicazione.....	pag. 104
3.2.1 Analisi del contesto.....	pag. 105
3.2.2 Identificazione degli obiettivi di comunicazione.....	pag. 106
3.2.3 Identificazione del target di riferimento.....	pag. 107
3.2.4 Individuazione delle strategie.....	pag. 108
3.2.5 Individuazione dei contenuti.....	pag. 110
3.2.6 Scelte delle azioni e degli strumenti.....	pag. 110
3.2.7 Misurazione dei risultati.....	pag. 111

3.3 Piano Strategico e Piano di Comunicazione: come si legano tra di loro? Due esempi di Torino e Bologna.....	pag. 114
3.3.1 Il Piano di Comunicazione nella Pianificazione Strategica di Torino.....	pag. 115
3.3.2 L'attività di comunicazione nella città metropolitana di Bologna.....	pag. 117
3.4 I nuovi sviluppi delle attività di comunicazione con la legge Delrio.....	pag. 120
3.5 Comunicare il Piano Strategico metropolitano.....	pag. 123
Conclusioni	pag. 127
Bibliografia	pag. 131

INTRODUZIONE

In una continua evoluzione dei sistemi sociali, economici e ambientali, il mio lavoro si propone un'attenta analisi dei processi di sviluppo delle aree cittadine e degli strumenti utilizzati dalle istituzioni, per fare fronte ai continui sviluppi della nostra società. Il superamento dei sistemi e delle formulazioni politiche tradizionali hanno reso inevitabile un bisogno nelle amministrazioni di aprire i propri confini verso l'esterno e di coinvolgere i suoi cittadini. Dunque, emerge uno scenario in cui viene segnato il passaggio di un sistema burocratico centralista ad un approccio di *governance*, in cui la formalità e la gerarchia saranno superati dai modelli di cooperazione e di partecipazione, tra i diversi agenti pubblici e privati, che costituiranno i principi fondamentali di tale evoluzione. In tali approcci, la pianificazione strategica rappresenta una riconfigurazione dei ruoli e delle modalità di azione delle amministrazioni pubbliche, in linea con i principi di partecipazione, apertura, responsabilità, efficacia e coerenza con l'Unione Europea e l'intero sistema nazionale. La pianificazione strategica rappresenta un originale approccio di *governance*, utilizzato come strumento in grado di anticipare e reagire alle situazioni di crisi e di cambiamento, formulando una nuova concezione di territorio a partire da un Piano, risultato dagli sforzi e dalle sinergie dei diversi partecipanti, che utilizzano le risorse nella costruzione di una *vision* futura condivisa e democratica. In Italia fino alla legge del 7 aprile 2014 n.56, le città non erano obbligate a intraprendere il processo di pianificazione strategica. Diversamente dal passato, con i nuovi interventi normativi, le città metropolitane diventano dei veri e propri enti territoriali, dotati di poteri e funzioni, attraverso la centralizzazione dei Comuni in un unico assetto metropolitano, generalmente caratterizzato dal capoluogo della Regione. A seguito di un'unione comunale e di un ridimensionamento territoriale, in Italia vengono riconosciute e confermate dieci città metropolitane, precisamente: Torino, Milano, Genova, Venezia, Firenze, Bologna, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Roma Capitale. La vera e propria istituzionalizzazione di queste città avverrà in modo definitivo con la legge Delrio, in cui si precisa che in ogni città metropolitana devono essere presenti statuti, ordinamenti, strategie di gestione del sistema e relazioni istituzionali e sociali. Se in passato la pianificazione era considerata un atto volontario, con la realizzazione della legge n.56/2014 essa diventa a tutti gli effetti un atto d'indirizzo obbligatorio e necessario, per creare progetti di grandi dimensioni e a lungo termine. Le esperienze di pianificazione strategica sono state spinte da numerose motivazioni all'interno delle istituzioni, che hanno cercato di affrontare in *primis* un cambiamento del sistema e, successivamente, le situazioni legate alla cittadinanza e allo sviluppo economico, sociale e territoriale. La concentrazione di numerosi attori, comuni, istituzioni e altri enti hanno contribuito a sviluppare dentro una città l'idea di una possibile fiducia e collaborazione con le amministrazioni,

considerate non più come gli unici soggetti responsabili, ma dei veri e propri coordinatori di reti relazionali e di capitale sociale, che costituiscono sicuramente gli elementi essenziali per l'avvio di un processo di pianificazione. Ma prima di analizzare da vicino le due città di Torino e Bologna, sviluppato nel secondo capitolo, saranno presi in considerazione i diversi processi e strumenti della pianificazione strategica, evidenziando le linee guida che caratterizzano la costruzione di un Piano. Alla luce di tale esposizione, la ricerca fornirà una base di conoscenza e d'apprendimento sui nuovi approcci che le strutture stanno realizzando, specialmente all'interno delle due città metropolitane citate. Torino e Bologna si presentano come due casi molto particolari, diversi quanto simili, di progresso e di evoluzione di pianificazione strategica in campo metropolitano. Sulla base dei concetti di partecipazione e condivisione, entrambe le città affronteranno numerose elaborazioni, decisioni e realizzazioni nel proprio territorio. Torino è la prima città che ha sperimentato con gran successo la pianificazione strategica, mentre Bologna ha dato vita ad una forte consapevolezza e inclusività di tutte le forze della società civile presenti in città.

Infine il terzo capitolo si concentrerà anche sul ruolo della comunicazione e in che modo questo strumento si combini con i diversi approcci della pianificazione strategica. L'obiettivo centrale del capitolo sarà quello di capire quali sono le decisioni e le riflessioni che le città metropolitane stanno applicando riguardo agli sviluppi comunicativi a supporto dei piani strategici, a partire dai contenuti dello statuto: gli obiettivi di comunicazione in relazione agli obiettivi del piano strategico; il percorso di ragionamento del comunicatore; quali sono i pubblici di riferimento, quali sono i messaggi-chiave da trasmettere e quali sono i mezzi per contattarli; chi si occupa dei processi di comunicazione e in che modo è stata strutturata l'organizzazione interna; quali sono le strategie della comunicazione che sono più coerenti con la pianificazione strategica.

CONCLUSIONI

Che cos'è una metropoli? Una città metropolitana è la sede centrale delle funzioni direttive di un Paese; centro finanziario di produzione, di studi e di ricerca; un sistema urbano di trasporti, merci, servizi, media e cultura, ma anche un sistema di interrelazione sociale, in cui si sperimentano modelli avanzati ed eco-sostenibili di convivenza, basati sulla qualità del vivere, del produrre, del vivere e di muoversi. Nei modelli metropolitani evoluti, tutte queste funzioni sono svolte in modo specializzato dai diversi poli urbani coesistenti, interconnessi all'interno di un'area metropolitana più o meno estesa. Le aree metropolitane esistono da decenni in Europa e il loro sviluppo è indispensabile per competere nello scenario economico globale, dando una forte accelerazione competitiva. L'Italia è in forte ritardo rispetto agli altri Paesi Europei. L'impulso delle città metropolitane che dovrebbero garantire la *governance* amministrativa di questi sistemi complessi è partita solo nel 2014 con la legge Delrio, che per altro istituisce nuovi enti in dieci città delle Regioni ordinarie del nostro Paese, lasciando inalterate le prerogative dei Comuni, con il rischio di dualismi e sovrapposizioni. La pianificazione strategica è un argomento dai contorni sfumati. Essa si presenta come uno strumento molto complesso, che non si basa sui concetti empirici e sulla quantità dei processi d'attuazione, anzi è uno dei temi più rilevanti su cui le amministrazioni locali hanno posto maggior attenzione negli ultimi anni. Grazie alla pianificazione si avvia una riflessione collettiva mirata a costruire un'insieme di progetti di sviluppo, sulla base della partecipazione e condivisione di tutti i componenti che fanno parte della città. È stato significativo il percorso d'evoluzione di Torino e di Bologna, in quanto si predispongono su scala metropolitana gli sviluppi di numerosi settori. Al pari di altre grandi città europee, Torino ha saputo reagire all'indebolimento della sua struttura tradizionale attraverso una serie di mezzi, tra cui la pianificazione strategica, in grado di dare l'opportunità a una nuova evoluzione di sviluppo nella città metropolitana. Attualmente Torino sta lavorando su una specifica vocazione di sviluppo e di produzione. Anche Bologna ha dovuto affrontare diverse situazioni di crisi economica, sociale, politica e territoriale, che hanno colpito profondamente l'intero contesto emiliano. A differenza di Torino, Bologna ha voluto intraprendere nuovi sviluppi di cambiamento, concentrandosi sulla qualità, sulle richieste e sui bisogni dei suoi cittadini. L'uso della pianificazione strategica ha aiutato a dare vita ad una nuova identificazione alla città, definita matura e consapevole di fronte agli occhi dell'intera nazione e delle città europee. Altrettanto interessante è stato capire e comprendere in che modo Torino e Bologna si stanno muovendo sul fronte della comunicazione e come la cultura della comunicazione si sta evolvendo all'interno della pianificazione strategica. Bologna tiene molto ai suoi molteplici referenti, essenziali agenti che contribuiscono attivamente alla vita della pianificazione metropolitana. Coinvolgendo una molteplicità di *stakeholder*, la città sta cercando di ampliare, oltre

i confini territoriali, il numero degli attori partecipanti. A differenza di Bologna, la città metropolitana di Torino, nella prima fase di creazione di un piano, segue i canali istituzionali, creando spazi appositi per diffondere e raccogliere le informazioni. L'attività di comunicazione dell'Ufficio del Piano è sempre in stretto contatto con la Direzione Relazioni e comunicazioni. Per Torino è fondamentale coinvolgere tutti i soggetti che prenderanno parte ai processi di pianificazione e dare un equilibrio tra i diversi enti che fanno parte del sistema metropolitano.

BIBLIOGRAFIA VOLUMI

A. Fiale, E. Fiale, *La pianificazione urbanistica*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2012

A. Gramigna, N. Levi (a cura di), in *Voci della ribalta: comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2007

A. Martina, *Comunicare la città: il caso di Torino olimpica*, Milano, Bruno Mondadori, 2006

A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo Governo dell'area. Commento alla legge 7 aprile 2014, n.56*, Roma, Jovene, 2014

A. Tenese, (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Roma, Rubettino editore Srl, 2006

C. Penati, (a cura di), *Governare con il territorio*, Roma, Formez Ufficio Stampa ed Editoria, 2007

D. Donati, *Il Paradigma Sussidiario. Interpretazioni, Estensioni e Garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2012

D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il mulino, 2007

F. Martinelli, *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Reggio Calabria, FrancoAngeli, 2005

F. Merloni, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1998,

F. Rinaldi, *Il monitoraggio per la valutazione: concetti, metodi, strumenti*, Milano, FrancoAngeli, 2012

G. Perulli, *La città metropolitana*, Torino, G.Giappichelli Editore, 2014

G. Gioioso, *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Roma, Formez Ufficio Stampa Editoria, 2006

G. Vecchi e G. Gioioso (a cura di), *Definire le politiche e monitorare i risultati*, Roma, Manuali del Dipartimento della funzione pubblica, Soveria Mannelli, Rubettino, 2008

G. Virgilio, *Piani e strategie per la città e il territorio*, Bologna, Clueb, 2010

L. Buccoliero, *Il Governo Elettronico. Modelli, strategie, di innovazione e elementi di valore per una pubblica amministrazione digitale*, Milano, Tecniche nuove, 2009

N. Levi, *il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004

R. Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci, 2007

T. Ferrari, C. Colonnelli (a cura di), *Comunicare l'impresa*, Bologna, Clueb, 2014,

SAGGI

A. Pabusa, *Città metropolitane*, agg. III, Enciclopedia Giuridica, 1999, pag. 362

B. Dente, E. Melloni, *Il piano strategico come strumento di «governance» locale: il caso di Torino*, Amministrare, Il Mulino, vol n.3/2005, pp. 365-420

C. A. Barbieri, S. Saccomani, M. Santangelo, “*Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio. Riflessioni a partire dalle prossime riforme e dall'esperienza torinese*”, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte, pp.1-10

D. Donati, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in E. Balboni (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, commento giuridico alla legge 7 aprile 2014 n.56, Napoli, Jovene, 2014, pp. 141-150

M. Asprone, S. Martini, *Il responsabile del procedimento amministrativo: l'istruttoria e i profili di*

responsabilità, Diritto.it, 2010

P. Urbani, *Aree metropolitane*, agg. V, Enciclopedia Giuridica, 2001, pag.1

SITTOGRAFIA

A. Cappuccitti, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in <http://digilander.libero.it>

Bologna City Branding- Urban Center in <http://www.urbancenterbologna.it/>

C. Agnoletti, C.Ferretti, P. Lattarulo, *Città metropolitane: dove trovare le risorse*, in <http://www.lavoce.info/archives/36233/citta-metropolitane-dove-trovare-le-risorse/>

Che cosa è il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 in <http://www.dps.tesoro.it>

Città metropolitane, province e unioni di comuni: cosa cambia in http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/province_cittametropolitane.pdf

Comune di Bologna in <http://www.comune.bologna.it/>

Comune di Torino in <http://www.comune.torino.it>

ComuniVerso in <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=560>

Comunicazione e rapporti con il cittadino in <http://www.iperbole.bologna.it>

Coordinamento in città metropolitane.anci.it in <http://www.areemetropolitane.anci.it/>

Ddl Delrio: le province cambiano, nascono città metropolitane e aree vaste in http://www.repubblica.it/politica/2014/03/26/news/le_province_cambiano_nascono_citt_metropolitane_e_aree_vaste-81983666/

Doppio Zero, *Città digitale e smart city. Due concetti diversi*, in

http://www.francoangeli.it/Recensioni/724p44_R1.pdf

Enti Locali e Pa in <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com>

Finanziamenti dell'Unione Europea in <http://europa.eu>

F. Ruocco, *Pianificazione strategica territoriale e rappresentazioni di città*, in <http://storicamente.org/quadterr1/ruocco.pdf>

Formez P.A in <http://www.formez.it/>

Giuffrè Editore in <http://www.giuffre.it/>

Il Diritto di tutti, *Gli atti amministrativi*, in <http://dirittoditutti.giuffre.it>

Il piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa, Bologna, Psm, 2014 in www.psm.it

Il Piemonte delle Autonomie in <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/>

Normattiva in <http://www.normattiva.it/>

Riviste web in <https://www.rivisteweb.it/>

P. Gabellini, *Raffigurazioni e comunicazione nei processi di pianificazione strategico-strutturale* in <file:///C:/Users/proprietario/Downloads/scenari-302Gabellini.pdf>

Pianificazione territoriale e urbanistica in <http://digilander.libero.it/>

Processi decisionali inclusivi. Come coinvolgere i cittadini nelle politiche pubbliche in <http://qualitapa.gov.it>

Pubblica amministrazione di qualità, Processi decisionali inclusivi. Come coinvolgere i cittadini nelle politiche pubbliche, in <http://qualitapa.gov.it/>

Pubblica Amministrazione di qualità in <http://www.qualitapa.gov.it>

Statuto della città metropolitana di Bologna in <http://www.cittametropolitana.bo.it/>

Statuto della città metropolitana di Torino in <http://www.cittametropolitana.torino.it/>

Smart City Exhibition in <http://www.smartcityexhibition.it/>

Tavolo degli Urp, *Comunicare nel processo partecipato*, in www.qualitapa.gov.it

Torino Internazionale, *Il Piano strategico per la promozione della Città*, 2000, in <http://www.torinostrategica.it/>

Torino Internazionale, *Il Secondo piano strategico dell'area metropolitana di Torino*, 2006, in <http://www.torinostrategica.it/>

Torino Strategica, *Il terzo piano strategico dell'area metropolitana di Torino*, 2015 in <http://www.torinostrategica.it/>

Ufficio Relazioni con il Pubblico-Regione Emilia-Romagna in <http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/>

Ufficio Relazioni con il Pubblico Regione Piemonte in <http://www.regione.piemonte.it/urp/>

