

## La Pianificazione Strategica e la Città Metropolitana: Bologna - Torino

Nell'ambito del Piano Strategico di Bologna, giovedì 2 ottobre 2014, si è svolto il secondo incontro con l'Associazione Torino Strategica e la sua delegazione per proseguire la riflessione sulla pianificazione strategica nelle città metropolitane già avviata un anno fa.

Rispetto all'incontro tenutosi a Torino nell'ottobre 2013 la situazione istituzionale è notevolmente cambiata, perché con l'approvazione della legge 56/2014, *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, la pianificazione strategica ha assunto un nuovo e inedito ruolo nella Città metropolitana: da metodo di governo volontario, il piano strategico diventa "atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni" (art. 1, comma 44, a).

Questo documento approfondisce, in maniera sintetica, il tema della pianificazione strategica proprio secondo questa nuova prospettiva, che vede la pianificazione strategica intersecarsi con il nuovo ente locale di secondo livello. Mediante il confronto tra queste due realtà, si intende sottolineare proprio come il processo di pianificazione possa agevolare e facilitare la costituzione della città metropolitana.

## CITTÁ METROPOLITANA

<b>CITTÁ METROPOLITANA DI BOLOGNA</b>	<b>CITTÁ METROPOLITANA DI TORINO</b>
<p>La costituenda Città Metropolitana bolognese comprenderà 56 Comuni, su una superficie di 3.700 kmq, la cui parte urbanizzata è il 6,3% . I comuni con meno di 5000 abitanti sono 19.</p>	<p>La costituenda Città metropolitana comprende 315 Comuni.</p> <p>Il territorio della Provincia di Torino è molto vasto (più di 6.800 km<sup>2</sup>) comprende molti Comuni di piccole dimensioni in zone rurali e montane, comprende una frontiera internazionale. I Comuni con meno di 5.000 residenti sono 254, di cui 119 con meno di 1.000 abitanti (dati 2004 verificare!).</p>
<p>Il Comune di Imola con i suoi 70.000 abitanti ed una superficie di 205,02 kmq rappresenta il secondo Comune più grande e strategico della Provincia dopo Bologna. Insieme ai 10 comuni limitrofi nel 2004 ha costituito il Nuovo Circondario Imolese con una superficie complessiva di 787 kmq ed una popolazione di oltre 121 mila abitanti. Esso rappresenta una forma speciale di cooperazione istituita dai comuni finalizzata all'esercizio associato di funzioni comunali, al decentramento di funzioni provinciali nonché all'esercizio di funzioni eventualmente conferite dalla Regione. In questo quadro, l'avvento della Città metropolitana, se da un lato, è stata vissuto come un elemento di indebolimento della stessa, dall'altro, però, se ne sono colte le opportunità di sviluppo che solo la dimensione metropolitana può offrire in un contesto non più</p>	<p>La città metropolitana è più ampia della vera e propria area metropolitana, ossia la zona conurbata integrata funzionalmente e morfologicamente intorno al capoluogo Torino, che può includere circa 25-50 Comuni a seconda dei criteri adottati.</p> <p>Torino ha una popolazione nettamente superiore rispetto agli altri Comuni (poco più di 900.000 abitanti contro i 55.000 del Comune successivo, Moncalieri, peraltro confinante).</p>

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO
solo regionale ma internazionale.	
<p>La Città metropolitana eredita la pratica avviata da anni di aggregazione fra Comuni. Infatti, ha alle spalle un'esperienza di fusione di Comuni: in origine la Provincia comprendeva 60 Comuni, 5 dei quali si sono successivamente fusi. Inoltre, la Provincia di Bologna ha un'esperienza significativa di Unioni di comuni, attualmente 9, a cui bisogna aggiungere il Comune di Bologna. Nati in applicazione della legge regionale 3/1999, sono ambiti di cooperazione volontaria che svolgono in forma associata le proprie funzioni (catasto, polizia municipale, tributi, personale, sportello unico attività produttive, ecc.), per razionalizzare l'offerta di servizi sul territorio e fornire ai cittadini e alle imprese risposte più rapide ed efficaci.</p>	<p>Al contrario di Bologna la Provincia di Torino non ha vissuto esperienze di fusioni di comuni e ha poche esperienze di Unione di Comuni, con impatti e caratteristiche diverse. L'Unione dei Comuni Nord Est è l'esperienza più strutturata, e nasce anche proprio per organizzare un'azione capace di confrontarsi con la forza demografica e politica del Comune di Torino. Anzi, nonostante il già elevatissimo numero di Comuni recentemente è stata avviata la procedura per la creazione di un nuovo Comune (Mappano).</p>
<p>Si parte da un'esperienza di coordinamento di attività a scala provinciale (cioè della nuova Città Metropolitana) iniziata nel 1994 con l'istituzione della Conferenza Metropolitana dei Sindaci dell'area bolognese: si tratta di strumento di concertazione volontaria tra gli Enti locali che ha affrontato in questi anni i principali problemi legati al governo dell'area vasta: viabilità, servizi, ospedali, scuola, infrastrutture, difesa del suolo, pianificazione sostenibile. Inoltre, sempre negli stessi anni, è stata creata la Conferenza territoriale sociale e sanitaria (CTSS), che è l'organo di indirizzo a cui spettano la programmazione e il coordinamento delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie del territorio</p>	<p>La Provincia di Torino, attraverso le partecipate e l'erogazione di servizi, vive diverse geometrie: il servizio delle acque (gestito da SMAT), infatti, comprende tutta quasi la Provincia; lo smaltimento dei rifiuti è organizzato in aree attorno a Comuni capofila più simili a Unioni di comuni o zone omogenee (tra l'altro è la suddivisione che è stata adottata per i seggi di elezione del Consiglio Metropolitan)</p> <p>Esistono però molte altre forme di collaborazione e cooperazione fra Comuni nell'area metropolitana (e fuori), in particolare in materia di servizi (62 sono state</p>

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO
che afferisce all'Azienda USL di Bologna suddiviso in 6 distretti.	mappate da uno studio recente dell'IRES, solo nell'area torinese).
Questi sono i presupposti che stanno permettendo la costituzione della città metropolitana definita "federazione di Comuni". Una visione di città di città che vuole dotarsi di una struttura leggera con funzioni strategiche.	Per la Città Metropolitana torinese la sfida non è solo quella di creare l'associazione di città, ma anche e ancor più un'associazione di zone omogenee, intorno a circa una decina di Comuni capofila (Torino, Ivrea, Pinerolo, Susa, ecc.) coincidenti con le identità e relazioni funzionali dei territori.
Il 28 settembre è stato eletto il Consiglio metropolitano con 18 consiglieri con l'obiettivo di definire ed approvare entro il 31 dicembre 2014 lo Statuto.	Il 12 ottobre è stato eletto il Consiglio metropolitano con 18 consiglieri con l'obiettivo di definire ed approvare entro il 31 dicembre 2014 lo Statuto.
L'istituzione del consiglio metropolitano avviene in assenza di un governo regionale che verrà eletto il 23 novembre. Sarà importantissima la fase di negoziazione con la Regione per stabilire le deleghe su specifiche funzioni e quindi il ruolo della Città metropolitana.	La fase di negoziazione tra Regione e Città Metropolitana è fondamentale per stabilire le deleghe su specifiche funzioni e quindi il ruolo della Città metropolitana
La forte cooperazione istituzionale tra Provincia, Comune di Bologna, Unioni e Comuni è una caratteristica unica del territorio bolognese, di cui il piano strategico metropolitano ha fortemente beneficiato. Questa capacità cooperativa è frutto di un approccio tipicamente emiliano, ma anche dettata dalla spinta a competere con altre Province e sistemi urbani, paragonabili a quello bolognese, quali Modena e Reggio Emilia. La situazione emiliana si spiega anche a partire dalle caratteristiche di policentrismo della Regione.	In generale i due attori principali Comune di Torino e Provincia di Torino hanno storicamente teso a dividersi le competenze occupandosi il primo della propria area e il secondo, in modo redistributivo e riequilibratore, di tutto il resto. Non è un caso che i Comuni metropolitani intorno a Torino siano tra i più forti fautori, con alti e bassi e non senza conflittualità, di una maggiore cooperazione a scala di area metropolitana.  I Comuni di maggior rilievo esterni all'area metropolitana, sono i potenziali

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO
	capofila di zone omogenee (Ivrea, Pinerolo, Susa, ecc.).
Il carattere policentrico della Regione Emilia Romagna ha implicato nella storia recente un approccio negoziale tra i sistemi urbani principali e la Regione stessa.	La Regione ha in passato (indipendentemente dal colore politico delle maggioranze) collaborato più fortemente con il Comune di Torino, riconoscendone il ruolo di motore di sviluppo, oppure svolto una funzione di riequilibrio nei confronti degli altri territori regionali (Novara, Cuneo, ecc.).

<b>SIMILARITÀ DI CONTESTO BOLOGNA - TORINO</b>
Entrambi i contesti hanno sviluppato un piano strategico a dimensione metropolitana, che si è posto fortemente come obiettivo la creazione di condizioni di governance e progettualità intercomunali.
In entrambi i contesti, arrivando per storie e spinte diverse, si sostiene un modello di Città metropolitana quale federazione di ambiti territoriali vasti (Unioni nel caso bolognese, zone omogenee da definire nel caso torinese).
In entrambe le situazioni, nella fase di costituzione della Città metropolitana la Regione è stata poco pro-attiva per ragioni diverse.

<b>DIFFERENZE DI CONTESTO BOLOGNA - TORINO</b>
La situazione demografica dei Comuni è meno schiacciante nel caso bolognese (Comune di Bologna 385.000 abitanti; 70.000 Imola, secondo Comune) rispetto a quella torinese.
Anche la distribuzione delle dimensioni demografiche dei Comuni è diversa: la densità demografica della Provincia di Bologna è di 265,2 ab. Km <sup>2</sup> , mentre quella di

## DIFFERENZE DI CONTESTO BOLOGNA - TORINO

Torino è pari a 336,3 ab. kmq [dati del 2011]

Nella costituzione del modello di Città metropolitana, Bologna potrà valorizzare fortemente il ruolo delle esistenti Unioni di comuni.

A Bologna la conferenza metropolitana è composta di 56 sindaci mentre a Torino sono 315. A Bologna si tratta di un'assemblea operativamente gestibile, mentre a Torino è troppo numerosa per essere un luogo di confronto.

A Bologna esistono strutture di government delle Unioni di comuni che hanno già acquisito una loro legittimità e quindi sono gli interlocutori intermedi naturali. A Torino queste strutture non sono mai esistite formalmente (se non si risale ai comprensori ma di breve durata), anche se esistono molte forme di cooperazione intercomunale che costituiscono un buon punto di partenza, ma su singole tematiche.

A Bologna il processo di definizione dello Statuto della Città Metropolitana è stato affiancato da un lavoro di gruppi tematici tra Provincia, Comune di Bologna, Unioni e altri Comuni sulle materie di competenza del nuovo Ente. Questo processo non è ancora stato avviato nel torinese, poiché prevale l'interesse sulle questioni di rappresentanza politico-amministrativa di un'area così vasta, diversa e frammentata.

Il Sindaco Fassino, futuro Sindaco della Città Metropolitana, ha più volte detto pubblicamente che si dovrà avviare nel tempo un processo di fusione dei Comuni, consentendo una riduzione drastica del numero, ma anche una loro maggiore capacità gestionale e d'influenza.

Negli ultimi anni la Regione Piemonte è stata poco pro-attiva in materia di questioni di collaborazione intercomunale e metropolitana, che sono state, al contrario, fortemente promosse – anche economicamente – dalla Regione Emilia-Romagna. Infatti, la legislazione regionale emiliano-romagnolo ammette ed incoraggia la costituzione di associazioni intercomunali per la redazione di Piani urbanistici comunali in forma associata: la l.r. Emilia-Romagna 20/2000 istituisce gli accordi territoriali tra Comuni per lo svolgimento in collaborazione delle funzioni urbanistiche nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici (art. 15); infatti, la Provincia, ai sensi dell'articolo 15.3 del PTCP, promuove la formazione dei Piani Strutturali Comunali in forma associata, partecipando agli Accordi Territoriali tra i Comuni e definendo in tale sede l'entità delle risorse tecniche umane e finanziarie che mette a disposizione dell'iniziativa. Inoltre, la l.r. 11/2001

## DIFFERENZE DI CONTESTO BOLOGNA - TORINO

promuove all'art. 8 "l'istituzione di Associazioni Intercomunali finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei Comuni".

## PIANIFICAZIONE STRATEGICA METROPOLITANA

PSM BOLOGNA	PSM TORINO
Il PSM di Bologna è stato elaborato a livello metropolitano, coinvolgendo direttamente tutti i 55 Comuni, prima ancora che a livello nazionale venisse approvata la legge sulla costituzione delle Città metropolitane.	Il PSM è stato elaborato per un'area metropolitana di 38 comuni, comprendente il Comune capofila e la prima e seconda cintura di comuni. E' una proposta che fa riferimento alla vecchia Conferenza Metropolitana e definizioni provinciali, e ad una area riconoscibilmente urbanizzata. Attraverso il processo di pianificazione questa definizione geografica ha trovato una sua legittimazione. Ma sono possibili interpretazioni diverse dei confini dell'area metropolitana.
	Il territorio dell'area metropolitana è ricco di numerose forme di cooperazioni inter-municipali e alcune metropolitane (ad es. sui trasporti e verde, anche di scala più ampia) – un lavoro di analisi svolto dal IRES ha rivelato 62 istanze di cooperazione.
Il Comitato Promotore è composto dalla Provincia, dal Comune di Bologna, dalle Unioni di comuni, dalla Regione, dalle associazioni di categoria, dai sindacati e dal Forum Terzo Settore. È co-presieduto dal Sindaco di Bologna e	L'Associazione Torino Internazionale è composta da soci istituzionali e non, ed è presieduta dal Sindaco di Torino in veste di Presidente.



PSM BOLOGNA	PSM TORINO
dalla Presidente della Provincia di Bologna.	
<p>Organi del Comitato Promotore, sono il Comitato Scientifico e il Collegio Tecnico.</p> <p>Il Comitato Scientifico è composto da 6 membri, 5 italiani e 1 internazionale, esperti di alto livello e studiosi di materie affini ai contenuti del Piano Strategico Metropolitan, prevalentemente provenienti dal mondo accademico.</p> <p>Il Collegio tecnico è formato da dirigenti e funzionari del Comune della Provincia e di Bologna, scelti per la loro funzione e le loro competenze, quale punto di riferimento metodologico e organizzativo del Comitato Promotore.</p>	<p>Il Comitato Scientifico del Terzo piano strategico è composto di 9 membri di cui 4 italiani e 5 internazionali. Il Presidente è Francesco Profumo, ex Ministro e ex Rettore del Politecnico di Torino, ora Presidente di IREN.</p> <p>I membri italiani hanno profili accademici e istituzionali mentre i 5 membri internazionali fanno parte di una rete di esperti di sviluppo economico locale del OCSE.</p>
<p>Il percorso di consultazione si è organizzato in 4 tavoli di progettazione che si sono riuniti più volte tra il 2012 e il 2013 (12 incontri): innovazione e sviluppo; ambiente, assetti urbani e mobilità; educazione, formazione e cultura; benessere e coesione sociale. I tavoli di progettazione hanno prodotto una ricchezza di idee progettuali – circa 550.</p> <p>Il Collegio Tecnico e il Comitato Scientifico, coadiuvati dalla Segreteria Tecnica, attraverso un lavoro di analisi, hanno accorpato le idee progettuali in 15 programmi strategici.</p>	<p>La struttura di consultazione del piano è stata organizzata in due Commissioni – una orientata alla governance territoriale metropolitana e l'altra alla strategia di sviluppo economico locale.</p> <p>La Commissione territoriale è composta dei vertici politici dei 38 Comuni dell'area metropolitana, più Provincia di Torino e Regione Piemonte.</p> <p>La Commissione economica è composta di vari attori (più di 60 enti) interessati al tema, pubblici e privati, e si è ampliata man mano.</p> <p>Ciascuna delle Commissioni ha lavorato identificando direzioni strategiche e costituendo gruppi di lavoro tematici, di cui 3 per commissione, e 2 trasversali.</p>



PSM BOLOGNA	PSM TORINO
	Ognuno dei gruppi è stato coordinato da una figura esperta.
Successivamente si sono costituiti 26 gruppi di lavoro per approfondire e concretizzare le idee. I gruppi di lavoro si sono riuniti un totale di 87 volte, coinvolgendo complessivamente 950 partecipanti. I gruppi di lavoro hanno definito un portafoglio di 67 progetti che oggi compongono il piano.	I gruppi si sono riuniti più volte per un totale di 40 incontri di lavoro.  230 enti e 450 persone sono stati coinvolti direttamente nel complesso dei lavori consultativi del piano.  Ciascun gruppo di lavoro ha generato 3 progetti strategici di cui circa la metà verranno riportati nel documento di piano definitivo che verrà presentato a gennaio del 2015.
Il lavoro di progettazione ha avuto una durata di quasi due anni, dall'avvio nel ottobre del 2011 all'approvazione dei progetti in forma del Patto Metropolitan a luglio del 2013.	Oltre ai gruppi di lavoro si sono costituiti tre tavoli di visione per elaborare le così dette strategie complementari: Torino Città Universitaria; Torino Capitale del Cibo; Torino Città Internazionale.
Il PSM è stato elaborato a partire da una Visione Strategica largamente condivisa, ma non sono state definite in maniera netta le priorità.	I tre valori trasversali che hanno permeato il lavoro di tutti i tavoli e gruppi sono: sostenibilità ambientale, inclusione sociale, smart city.
L'intero percorso di pianificazione strategica è stato fortemente guidato dalle istituzioni; più difficoltoso è stato il processo di coinvolgimento degli attori forti che spesso hanno espresso indifferenza rispetto ai lavori del PSM.	
Il PSM ha prodotto fin ora progetti e processi, ma si dovranno produrre indirizzi utili nell'ottica del piano strategico strumento di indirizzo dell'ente Città	

<b>PSM BOLOGNA</b>	<b>PSM TORINO</b>
metropolitana.	

<b>INTERSEZIONE TRA PSM E CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA</b>	<b>INTERSEZIONE TRA PSM E CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO</b>
Ancora prima delle elezioni del primo Consiglio metropolitano, Bologna ha avviato i lavori secondo tre ambiti – organizzazione del personale; funzioni della Città Metropolitana; semplificazione, sburocratizzazione e innovazione digitale – per preparare documenti di riflessione per il nuovo consiglio.	La Provincia di Torino e il Comune di Torino stanno lavorando in parte insieme, in parte autonomamente, per approfondire le caratteristiche amministrative del nuovo Ente.
Il gruppo sulle funzioni si è ulteriormente suddiviso per funzioni specifiche: pianificazione territoriale, infrastrutture e mobilità; sviluppo economico, attrazione e occupazione; ambiente; innovazione digitale; welfare, occupazione e cultura. I sottogruppi per funzioni hanno lavorato soprattutto nell’ottica di definire le linee guida delle funzioni e dei servizi a scala metropolitana, e costruire un’agenda di lavoro per implementare i progetti del PSM in relazione alle funzioni e servizi specifici.	Il Gruppo di lavoro tra Provincia e Comune ha il compito di preparare una prima bozza di Statuto della nuova Città Metropolitana da presentare al nuovo Consiglio per avviare la discussione politica. Come indicato, al momento esistono gruppi tematici tecnici trasversali tra gli enti, e in forma molto ridotta anche all’interno della Provincia stessa.
I gruppi tecnici sono coordinati dai dirigenti di Comune e Provincia e composti dai funzionari nelle materie oggetto di valutazione, provenienti da diversi enti locali.	Il gruppo che lavora al piano strategico ha fornito al Comune di Torino alcune valutazioni in merito alla possibile definizione delle caratteristiche del piano strategico della Città metropolitana (tra government e governance) e l’importanza delle zone omogenee.

I gruppi hanno tentato di identificare i livelli ottimali di governo (Regione-Città metropolitana, Unioni di Comuni) e le competenze da dare alla Città metropolitana.

Il documento concluso nei primi giorni di ottobre è stato consegnato ai consiglieri metropolitani per l'avvio della discussione.

L'Associazione, che concluderà entro gennaio il piano strategico di area metropolitana, ha ricevuto mandato dal Sindaco di iniziare la "fase 2" di scala metropolitana ampia in relazione alle aree omogenee (peraltro non ancora definite). Il progetto pilota avviato in queste settimane riguarda l'eporediese.