

# Prospettive della Città metropolitana nell'area bolognese

di Luciano Vandelli

## 1. Contesto e tendenze

Va crescendo, *in Europa*, il ruolo delle realtà metropolitane come elementi di sviluppo economico e civile e come risorsa fondamentale nel contesto di competizione/cooperazione che sta caratterizzando il quadro attuale.

La idoneità a svolgere un ruolo di questo tipo dipende in larga misura dalla capacità delle realtà metropolitane di costituirsi e di operare come sistemi, e come baricentro di ampie reti territoriali.

Le dinamiche sostanziali evolvono in questa direzione con grande rapidità, anche in Italia: basti pensare alle recenti ipotesi di collaborazione (nei settori della finanza, ma anche delle infrastrutture e della ricerca) tra Milano e Torino; o all'asse tra la stessa Milano e Brescia per la fusione tra Aem ed Asm; muovendo precisamente nella direzione seguita nell'esperienza di Hera, le cui logiche sono ormai un punto di riferimento nell'intero contesto nazionale.

Rispetto a queste dinamiche e queste esigenze, si presenta sempre più necessario dotare la realtà bolognese di una vigorosa infrastrutturazione: di carattere materiale, certamente, ma anche di carattere istituzionale.

## 2. Tipologie di città metropolitane in Europa

Nella ricerca di modelli cui poter fare riferimento, nel ripensare le nostre istituzioni, può essere utile, naturalmente, far riferimento alle esperienze e alle sperimentazioni delle varie realtà europee; non tanto per cercare un modello ideale da riprodurre (ogni situazione –metropolitana ha proprie caratteristiche, strutturali ed evolutive), quanto per cercare di cogliere le logiche, gli strumenti, le forme utilizzabili.

Da una panoramica di questo genere (e senza considerare assetti storicamente superati, nei quali, ad esempio, le peculiarità metropolitane divengono occasione di accentrimento, con forti poteri statali di ingerenza), emerge in Europa una vasta pluralità di formule e di assetti.

Con qualche semplificazione, è possibile indicare alcune tipologie, quali:

- a) *Città-stato o città-regione*, quali Berlino, Amburgo, Madrid, Vienna, Bruxelles: realtà metropolitane sostanzialmente coincidenti con un soggetto (Land, Stato-membro, regione) dotato anche di poteri legislativi;
- b) *Città-provincia*, quali Monaco, Francoforte e la gran parte delle città tedesche: concentrazione dei poteri provinciali in capo al comune capoluogo (*Kreisfrei*), mentre l'area esterna costituisce una provincia a ciambella;
- c) *Ente metropolitano*, quali Londra, Stoccarda, Amsterdam, Rotterdam: ente elettivo con poteri rinforzati ma non legislativi, che ricomprende una ampia pluralità di municipi, senza grande comune capoluogo;
- d) *Forme associative*, quali Lione, Bordeaux, Marsiglia, Strasburgo, Lille e la gran parte delle città francesi: aggregazioni tra i comuni interessati (*Communautés urbaines*);
- e) *Autorità di settore*, quali Barcellona, Londra prima delle riforme del 2000: gestioni metropolitane a diversi cerchi concentrici, distinte a seconda dei settori (ad es., trasporti, traffico, acque, rifiuti).

In sostanza, anche la panoramica più sommaria evidenzia come in Europa non esista un modello ideale, ma piuttosto una *pluralità assai variegata di soluzioni: e ciò non soltanto tra città di diversi Paesi, ma anche all'interno del medesimo Stato*: Madrid ha un assetto istituzionale diverso da quello di Barcellona, Monaco da quello di Amburgo, ecc. ecc.

D'altronde, queste differenze di soluzione istituzionale corrispondono a *diverse finalità*; e ciascuna di esse privilegia alcuni obiettivi rispetto ad altri.

Schematizzando, anche su questo punto:

1. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di governo complessivo e pianificazione dell'area vasta*, di rafforzamento delle capacità di compiere scelte strategiche e coordinare politiche metropolitane;
2. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di coesione sociale e di equiparazione dei diritti dei cittadini* (la cui vita è sempre meno ristretta nei confini del singolo comune), tendendo ad una omogeneità di trattamento in relazione a servizi, tariffe, imposte locali, regole;
3. talora si perseguono (essenzialmente o principalmente) *finalità di semplificazione*, riducendo i livelli di governo, o comunque razionalizzando le competenze, accorpando strutture e apparati, fornendo agli operatori regole omogenee (si pensi alle difficoltà di una piccola impresa che, operando in un ambito provinciale di una sessantina di comuni, debba cimentarsi, ad esempio, con 60 diversi piani regolatori, regolamenti edilizi e di igiene, ecc.).

In effetti, tutte queste finalità rispondono ad esigenze rilevanti; e tutte, a mio avviso, meritano una precisa attenzione, e risposte adeguate.

### *3. Il quadro normativo italiano*

Introdotte nel 1990 nelle previsioni legislative (legge 142), le Città metropolitane si sono arenate, in Italia, in sterili discussioni, spesso condizionate da difese ad oltranza – da parte di ciascuno dei soggetti istituzionali coinvolti – dei propri tradizionali assetti e delle proprie competenze.

La mancata attuazione delle (non sempre adeguate) disposizioni di legge, non ha fatto, tuttavia, venire meno le esigenze sostanziali.

Non a caso, ai margini della previsione di legge (o in vista della sua attuazione) si sono sviluppate sperimentazioni e pratiche di nuova *governance* metropolitana; e non a caso, quando il legislatore è intervenuto a rivedere il titolo V (2001) ha inteso elevare la previsione delle Città metropolitane al livello della Costituzione stessa (in ben 13 disposizioni).

Accanto a questa previsione, del resto, la riforma del 2001 ha sancito un disegno basato sui principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*: principi che comportano una vera e propria rivoluzione amministrativa, in un Paese per lunga tradizione retto dall'opposto principio di uniformità. E che, nel tener fede a questa tradizione, si dimostra più realista del re, se si considera che persino lo Stato dove l'uniformismo è nato e si è consolidato, la Francia, tende ormai a discostarsene in misura significativa e che - nonostante il mutamento di indicazioni costituzionali – ancor oggi le leggi conferiscono al comune italiano più grande (2.770.000 abitanti) i medesimi poteri attribuiti al comune più piccolo (che di abitanti ne ha 28).

Eppure, da tempo l'elaborazione teorica e la pratica esperienza hanno dimostrato l'iniquità di applicare le stesse regole a realtà così profondamente diverse, non solo per elementi demografici, ma anche territoriali, sociali, economici, organizzativi, finanziari.

Imporre lo stesso vestito a grassi e magri, alti e bassi, non produce maggiore uguaglianza, produce semplicemente una rigida e ottusa inadeguatezza rispetto alle esigenze sostanziali di soggetti diversi.

Queste considerazioni si applicano particolarmente alle situazioni metropolitane: ciascuna delle quali – in Italia, così come nei vari Paesi europei – presenta proprie specifiche caratteristiche ed esigenze, che il disegno istituzionale deve recepire, accompagnare, valorizzare, non contrastare in maniera astratta e sterile.

E di queste considerazioni è necessario che tenga conto il legislatore nell'accingersi, precisamente in questa fase, dopo una lunga inerzia, ad una sostanziosa riscrittura dell'ordinamento delle autonomie locali (e particolarmente del testo unico del 2000) per adeguarlo alla lettera e allo spirito della riforma costituzionale del titolo V: le realtà metropolitane attendono la loro disciplina, e necessitano di una disciplina che non sia una gabbia rigida ma, al contrario, una base flessibile e dinamica per progettare e costruire il proprio ruolo e il proprio futuro.

#### *4. La situazione bolognese*

Nella realtà bolognese, la progettazione sulle tematiche metropolitane può basarsi su rilevanti esperienze ed elaborazioni che, nelle varie fasi, hanno contrassegnato politiche territoriali e pratiche istituzionali.

Basti, qui, ricordare:

- le sperimentazioni compiute nella pianificazione urbanistica, a partire dal disegno del Piano intercomunale del comprensorio (PIC), con il quale, nei primi anni '60, il Comune di Bologna, coinvolgendo altri 14 Comuni, "rinunciava al diritto di egemonizzare le comunità minori", per usare le parole del giovane assessore che ne fu protagonista, Giuseppe Campos Venuti<sup>1</sup>;
- la unificazione delle unità sanitarie nella Azienda sanitaria di dimensione metropolitana, integrando in termini proficui il ruolo di indirizzo che spetta al soggetto titolare della funzione (la Regione); la partecipazione a questo ruolo, esprimendo le esigenze locali e favorendo l'integrazione con i servizi di competenza comunale proprio dei sindaci; la gestione dei servizi, demandato, su un piano tecnico, al Direttore generale;
- il coordinamento realizzato tramite la Conferenza metropolitana dei sindaci, che vanta ormai un'esperienza di una dozzina di anni, e la sperimentazione di uffici comuni e di gestione coordinata di progetti;
- la realizzazione di una articolata serie di forme associative, che ormai coprono quasi interamente il territorio provinciale: il Circondario di Imola, le Comunità-Unioni montane, le Associazioni istituite in pianura, con rilevanti risultati – particolarmente in questi ultimi anni - nella gestione in comune di diverse funzioni, dalla amministrazione del personale ai servizi statistici e informatici, dalla polizia locale alla protezione civile, dagli uffici di piano agli sportelli unici per le imprese, ecc. ecc.

Del resto, si è già osservato come il tema della Città metropolitana coinvolga direttamente questioni che riguardano la collocazione di Bologna nel contesto nazionale e nel contesto regionale.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, anche di recente sono riemerse tendenze volte a limitare a pochissime situazioni (tre? quattro?) la disciplina delle Città metropolitane.

E' un dibattito vecchio, che non presenta nuovi argomenti rispetto alle concezioni che – come Patrick Le Galés ha ben testimoniato – dominano in Europa, dove certamente sono considerate metropolitane realtà di rilievo equiparabile alla nostra o anche decisamente minore.

Non a caso, l'inclusione di Bologna tra le nove situazioni considerate esplicitamente metropolitane, sancita nel '90, è stata ribadita da tutti i successivi interventi organici (si pensi, in particolare, al testo unico del 2000), così come in provvedimenti di settore<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Galligani, Le occasioni della metropoli. La pianificazione "metropolitana" a Bologna. Disegni compiuti, sentieri interrotti, sogni, suggestioni, Provincia di Bologna, CLUEB, 2004, p.55 ss.

<sup>2</sup> Cfr., ad es., il decreto Min. Attività produttive 14 dicembre 2004, n.267.

Quanto alla collocazione della nostra Città nel contesto regionale, mi paiono significative parole pronunciate, all'avvio del percorso metropolitano, dal Presidente della Regione dell'epoca, Pierluigi Bersani; il quale, dopo aver evocato il tema di "Bologna capitale", affermava che "il sistema regionale ha bisogno di una porta, di un punto fondamentale di snodo e l'area bolognese ha bisogno di organizzare le proprie funzioni interne affinché sia possibile per questa area organizzare funzioni di significato regionale"; richiamava implicazioni concrete di queste considerazioni, a partire dalla mobilità; assumeva l'impegno, per la Regione, di "accompagnare con tutti gli strumenti a propria disposizione di questo processo positivo di integrazione" di ambito metropolitano; segnalava, peraltro, l'esigenza di coerenza, pena il fallimento del progetto<sup>3</sup>.

Era il 1994; e da allora queste esigenze e queste dinamiche non sono certamente venute meno; anzi si sono vistosamente rafforzate.

E significativamente, a mio avviso, nel programma del presidente Errani alla tradizionale formula della "Regione policentrica" si sostituiva un impianto basato su una "Regione federazione di città e di territori": espressione che accentua il valore di una regione-sistema, in cui ogni ente deve integrarsi e trovare un proprio ruolo e una propria collocazione in dinamiche che tendono sempre più ad integrare, a connettere, ad armonizzare risorse e competenze in progetti condivisi.

La realtà sembra indicare direzioni di questo tipo: con decisione, nel caso dei servizi che – secondo un modello che diviene un punto di riferimento per diverse situazioni, in varie parti d'Italia - vengono accorpati nella gestione di Hera; o nel caso dell'Università, con uno sviluppo a rete di una articolata e robusta struttura multicampus; o nella progettazione delle grandi infrastrutture, particolarmente ferroviarie, stradali e autostradali; con maggiori incertezze e problematicità, nei casi del ruolo dell'aeroporto in rapporto alle funzioni svolte dagli altri scali regionali o dello sviluppo dei grandi centri funzionali, a partire dalla Fiera.

Del resto, in questa direzione va muovendosi con decisione l'ambito dei servizi di innovazione, supporto tecnologico, rapporti con i cittadini nella sanità e nei servizi alla persona, con l'ingresso in CUP2000, società originariamente tutta bolognese, dapprima della Regione, come socio di riferimento, e quindi, in questa fase, delle Aziende sanitarie dell'intero territorio regionale.

Ora, precisamente tematiche e prospettive di respiro regionale si collocano al centro di una progettazione comune nella logica adottata dall'Accordo quadro per la Città metropolitana di Bologna, sottoscritto il primo agosto 2006 tra Regione (Errani), Provincia (Draghetti), e Comune (Cofferati); Accordo nel quale, nel contesto di una considerazione di potenzialità, interdipendenze, caratteristiche, criticità del territorio, si istituisce un tavolo interistituzionale "allo scopo di definire quali siano le condizioni giuridico-amministrative per l'istituzione della Città metropolitana di Bologna".

### *5. Qualche spunto per un progetto*

In questo quadro, credo possibile e necessario procedere alla elaborazione di un Progetto metropolitano per Bologna.

Un Progetto di questo tipo potrebbe svilupparsi (in tempi sufficientemente rapidi e con adeguata concretezza) attorno ad una serie essenziale di elementi.

Con una fondamentale premessa: *Bologna deve figurare nell'elenco delle realtà metropolitane.*

Non mi dilungo su questa premessa, di cui, anche in questa giornata, si occuperanno altri, con maggiore autorevolezza, anche istituzionale; per dedicare le mie riflessioni, piuttosto, ad alcuni elementi per la lettura e la costruzione di un sistema metropolitano bolognese.

Senza la minima ambizione di stabilire alcun decalogo, può essere opportuno cercare di delineare alcuni fattori che, in base a quanto sin qui richiamato, in parte risultano ormai condivisi e desumibili

---

<sup>3</sup> L'intervento di P. Bersani è pubblicato in *Governare le città. L'accordo per la città metropolitana di Bologna*, Il Mulino, 1994, p.74.

dall'evoluzione in atto e, in parte, corrispondono a mie personali opinioni che espongo semplicemente per stimolare un confronto.

In questa prospettiva e con questo spirito, indicherei una decina di punti (o di spunti).

In particolare:

1. la disciplina nazionale di funzioni ed assetti deve basarsi sull'applicazione dei principi di *adeguatezza e differenziazione*, consentendo a Bologna di disporre di *istituzioni modellate sulla propria fisionomia* e sulle proprie esigenze, complessità, ipotesi progettuali (Bologna non solo è diversa da Milano o da Venezia, ma anche da realtà equiparabili per dimensioni demografiche, come Firenze o Bari);
2. ora un Progetto metropolitano può basarsi sull'*Accordo quadro del primo agosto*, che dunque richiede una attuazione attenta ed efficace, come importante occasione di sviluppo;
3. una progettazione di questo tipo, secondo me, deve *partire dalle cose, vale a dire dalle funzioni e dalle loro dimensioni, adeguando ad esse le risposte istituzionali*, cogliendo la sostanza delle dinamiche di sviluppo dei fenomeni sostanziali e rimettendo in discussione tradizionali e consolidati assetti delle funzioni per ridisegnarli in base ai principi costituzionali di sussidiarietà e, ancora, differenziazione e adeguatezza. In concreto si tratta di distinguere a) le esigenze che esprimono il ruolo strategico di *Bologna nel contesto regionale*; b) le esigenze che, riguardando l'intera area vasta, richiedono risposte unitarie a *livello provinciale*; c) le esigenze che riguardano il solo *agglomerato urbano* (Bologna e la prima cintura) e quelle, ben distinte, delle *zone di pianura, di montagna, dell'area imolese*. Per ciascuna di queste esigenze, è possibile e necessario adottare soluzioni più efficaci di quelle consolidate per una storica stratificazione di compiti, spesso casuale, confusa e d'antieconomica;
4. per le funzioni che si sviluppano su *ambiti di rilievo regionale* (come si è accennato: da trasporti e mobilità alle fiere, dall'università ai servizi energetici e ambientali), si tratta, da un lato, di cogliere tutte le prospettive di valorizzazione del ruolo dell'area bolognese nel contesto regionale e, dall'altro, di valutare l'opportunità di adeguare a tale estensione le dimensioni delle stesse autorità d'ambito;
5. *nella dimensione provinciale*, mi paiono da sviluppare e ottimizzare le funzioni di programmazione e di codificazione di indirizzi strategici; e interessanti (e originali) risultati ha dato – particolarmente dopo l'unificazione delle Asl bolognesi – il ruolo esercitato da questo livello nell'ambito del coordinamento degli enti locali in rapporto ai servizi sanitari. Un discorso distinto va svolto per quanto concerne le funzioni di gestione; per le quali l'applicazione del criterio di differenziazione conduce a tenere conto delle diverse peculiarità, vocazioni ed esigenze delle varie aree del territorio. Le conseguenze di questa considerazione sono molteplici: e possono indurre a concentrare il *ruolo del livello provinciale sulla pianificazione di area vasta ambientale e territoriale, ma a ripensarlo sostanzialmente nei compiti di gestione, laddove i comuni (singoli o associati) dispongono di robuste strutture* che già svolgono funzioni simili. Così, è da domandarsi se abbia qualche senso la presenza, sul medesimo territorio, di strutture di enti diversi che svolgono attività similari: si pensi ad esempio alla manutenzione degli edifici scolastici, curata dal Comune di Bologna o dalla Provincia a seconda del livello di istruzione, come se riparare il tetto di un liceo fosse attività diversa dal riparare il tetto di una scuola elementare;
6. alcune problematiche e alcune funzioni sono certamente comuni all'*agglomerato urbano che comprende Bologna e la prima cintura*. Ad esempio, tematiche quali urbanistica, traffico e relativo inquinamento, casa, o immigrazione certamente non sono circoscritte ai confini del Comune capoluogo; ma, al tempo stesso, si stemperano o assumono tratti ben distinti, se pensate in relazione ai Comuni di Granaglione o di Malalbergo. I modi e

gli strumenti per affrontare in termini aggregati le questioni che accomunano il Capoluogo e i Comuni limitrofi possono essere vari: si può pensare ad una *Associazione*, come si prevede nella legge regionale 11 del 2001 (art.18), o ad altra forma associativa tra enti locali, a partire da una forma di *Unione metropolitana*, da modulare secondo le concrete esigenze;

7. *nelle aree esterne* al Capoluogo, la rete delle *forme associative* istituite in questi anni (il Circondario imolese e, al fuori dal territorio di questo, quattro Associazioni e tre Comunità montane) costituisce una importante base di articolazione, da rafforzare e da adeguare al nuovo disegno, anche tenendo conto della innovativa esperienza aperta dal Circondario;
8. *nell'ambito del Comune di Bologna*, in applicazione del principio di sussidiarietà, i Quartieri – anche rivisti nei loro confini e dimensioni – possono evolvere verso *Municipi*, dotati di significativi poteri quali punti di riferimento di prossimità per i cittadini. Ad esempio, potranno essere i Municipi a rilasciare normalmente i permessi di costruire e la gran parte dei provvedimenti che riguardano i cittadini stessi;
9. al disegno metropolitano devono essere adeguate *le risorse*, sia in una nuova prospettiva di federalismo fiscale sia nella necessaria provvista di mezzi per l'infrastrutturazione del territorio. Del resto, il ripensamento degli assetti finanziari va accompagnato – come suggerisce, del resto, qualche sperimentazione avviata in ambito intercomunale – dall'applicazione di criteri di solidarietà e di perequazione, particolarmente nell'uso delle risorse derivanti dalle destinazioni del territorio;
10. nello sviluppo del progetto, un rilevante ruolo spetta alla *Regione*, non soltanto di *accompagnamento e di sostegno*, nella logica indicata nell'Accordo del 1° agosto, ma anche e particolarmente come soggetto titolare delle *funzioni legislative* sia nella gran parte dei settori interessati, sia – come ha affermato la Corte costituzionale - nella disciplina delle forme associative tra enti locali;
11. da ultimo (ma certamente non per importanza), le questioni dei costi e della semplificazione. Quanto ai primi, è necessario e possibile che un disegno quale quello qui sommariamente abbozzato *non* comporti *aumenti di costi*. Un disegno di questo tipo non comporta aumenti di classe politica (l'unione metropolitana é retta dagli amministratori degli enti esistenti), né di apparati amministrativi: anzi, se si opererà in direzione di quella riorganizzazione cui si accennava (ad es., in materia di manutenzione di edifici scolastici), mettendo in discussione assetti consolidati, evitando duplicazione ed accorpando risorse e strutture, potranno realizzarsi maggiori efficienze ed economie di scala;
12. quanto alle *semplificazioni*, credo che un Progetto per Bologna metropolitana debba tendere e possa effettivamente tradursi in una *grande occasione di eliminazione di passaggi procedurali, dispersione di responsabilità, difficoltà di coordinamento, sovrapposizione di competenze*, puntando, all'opposto, sulla individuazione di livelli e sedi in cui le decisioni vengono condivise e assunte. Determinate attività e determinati atti possono essere significativamente ridotti. Un esempio rilevante può essere rappresentato dall'urbanistica. Oggi, ogni Comune – anche di minori dimensioni, per i quali l'operazione comporta un impegno finanziario e tecnico non trascurabile - è tenuto ad adottare un Piano Strutturale (PSC), all'interno del quale si muovono i Piano Operativi (POC); contestualmente al PSC, del resto, ogni Comune approva il proprio regolamento edilizio. Nel disegno indicato, *il Piano strutturale e lo stesso regolamento edilizio potrebbero essere adottati per l'intera agglomerazione urbana, in unica sede condivisa dai Comuni*, quale compito attribuito alla Unione: in luogo di 10 o 15 Piani strutturali, potrebbe essercene uno solo. Se applicassimo la medesima logica all'intero ambito provinciale, in luogo di 60 Piani e di 60 regolamenti edilizi, potrebbero essercene soltanto 9: con ben maggiore coerenza e minore dispersione di risorse, appesantimenti

tecniche e procedurali, ma soprattutto con grande vantaggio per gli operatori, non più costretti a barcamenarsi in una selva di tante regole diverse e (forse) contraddittorie.

## 6. Una considerazione conclusiva

In una accurata indagine sulle città europee, due attenti studiosi francesi dedicano alle vicende di Bologna metropolitana, negli anni '90, un interessante rapporto<sup>4</sup>; nel quale, conclusivamente, tendono ad evidenziare le cause della crisi del progetto di realizzazione della Città metropolitana, individuandole in: a) difficoltà e tensioni nel sistema politico locale; b) assenza di un adeguato quadro legislativo; c) mancanza di un sostegno da parte della società locale, a partire dalle forze economiche<sup>5</sup>.

Spero che, questa volta, non si ripeta nessuna di queste condizioni. Intanto, il fatto che, oggi, l'iniziativa di questa giornata sia stata assunta precisamente da forze economiche, e che già le organizzazioni sindacali abbiano espresso il proprio impegno su questi temi<sup>6</sup>, costituiscono importanti segnali positivi.

Quanto alle istituzioni, si è detto che questa o quella istituzione deve "fare un passo indietro".

Non la vedrei in questi termini. A mio avviso, *a tutti si richiede apertura e disponibilità a mettere in discussione assetti e competenze consolidate, superando ogni atteggiamento – esplicito o larvato – di diffidenza, separazione, isolamento, difesa aprioristica di ogni aspetto del proprio modo di essere e di operare.*

Occorre, a mio parere, che ciascuno sia disponibile a fare un passo indietro, per fare tutti insieme un passo avanti.

Perché il nostro territorio, la nostra collettività, la nostra Città facciano un passo avanti.

---

<sup>4</sup> B. Jouve, Ch. Lefèvre, La Cité métropolitaine de Bologne, in Villes, Métropoles, Paris, Anthropos-Economica, 1999, p. 45 ss.

<sup>5</sup> B. Jouve, Ch. Lefèvre, op. cit., p.68-70.

<sup>6</sup> CGIL, CISL, UIL, Città metropolitana. Si può...si deve..., Convegno, Bologna, 3 maggio 2006.