

ANCEBOLOGNA

Lunedì 17 ottobre 2011

Assemblea generale 2011 delle imprese associate – Parte pubblica

“La città metropolitana di Bologna nel processo di attuazione del federalismo”

Intervento del sen. Walter Vitali

Ringrazio ANCEBOLOGNA e il Presidente Luigi Melegari per avermi invitato ad intervenire su questo argomento che considero cruciale per il futuro della nostra città. Mi complimento per le sue dichiarazioni di apertura, che pongono in modo chiaro e per me pienamente condivisibile i temi del settore delle costruzioni, che sta vivendo una crisi gravissima, e delle strategie di sviluppo di Bologna. Ho particolarmente apprezzato il richiamo alla necessità di un'attenzione nazionale per le aree urbane che in Italia è completamente assente, sia per gli investimenti che sono soffocati dalle regole assurde del Patto di stabilità interno, che per le infrastrutture e la riqualificazione energetica ed ambientale del patrimonio edilizio esistente.

Anch'io credo che senza una politica nazionale per le città Bologna non possa raggiungere gli obiettivi ambiziosi che deve proporsi. Voglio informarvi che insieme ad altri parlamentari abbiamo presentato un ordine del giorno in questo senso, fatto proprio dal Governo alla Camera, che lo impegna a predisporre un'Agenda urbana nazionale sul modello europeo. Ora si tratta di incalzare perché questo impegno sia mantenuto.

Perché volere la città metropolitana di Bologna? Non è solo per dare seguito ad un'esperienza di collaborazione istituzionale cominciata nel 1994. Bologna ha indicatori economici, sociali, di numero di imprese, di popolazione, di spostamenti, di densità di centri di ricerca e insediamenti universitari che la differenziano nettamente dal restante territorio regionale. Bologna deve ambire al ruolo che le compete di capitale regionale nel contesto europeo, superando il policentrismo indifferenziato della Regione Emilia-Romagna. Per farlo deve avere istituzioni adeguate, più forti, come la legislazione le riconosce, visto che la nostra città è inserita nel novero delle aree metropolitane dal lontano 1990.

La storia di tutte le forme di governo speciale per le aree urbane d'Europa non è per niente lineare e non è fatta solo di successi, comprende anche percorsi tortuosi e fallimenti. Si tratta di un problema complesso che è aperto in Italia da ben ventuno anni, e che ora, anche grazie al percorso stabilito dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, può giungere finalmente ad una conclusione positiva, almeno a Bologna. Anche nelle altre città si sta riaccendendo l'interesse per questo tema, sia per il recente rinnovo di molte amministrazioni che per la ventilata profonda trasformazione, o vera e propria soppressione, delle province

In Europa vi sono molte tipologie governo metropolitano. Le principali sono:

- le *Città-stato o città-regione*, quali Berlino, Amburgo, Madrid, Vienna, Bruxelles, che sono realtà metropolitane sostanzialmente coincidenti con un soggetto (*Land*, Stato-membro, regione) dotato anche di poteri legislativi;
- le *Città-provincia*, quali Monaco, Francoforte e la gran parte delle città tedesche, dove i poteri provinciali si concentrano in capo al comune capoluogo (*Kreisfrei*), mentre l'area esterna costituisce una provincia a ciambella;

- gli *Enti metropolitani*, quali Londra, Stoccarda, Amsterdam, Rotterdam, dove c'è un ente elettivo con poteri rinforzati ma non legislativi, che ricomprende una ampia pluralità di municipi, senza un grande comune capoluogo;
- le *Forme associative*, quali Lione, Bordeaux, Marsiglia, Strasburgo, Lille e la gran parte delle città francesi, che sono aggregazioni tra i comuni interessati denominate *Communautés urbaines*;
- le *Autorità di settore*, quali Barcellona, Londra prima delle riforme del 2000 e Parigi con la legge del giugno 2010, dove vi sono gestioni metropolitane a diversi cerchi concentrici, distinte a seconda dei settori (ad es. trasporti, traffico, acque, rifiuti).

La legge n. 142 del 1990 tentò di introdurre anche in Italia il modello di governo metropolitano uniforme e calato dall'alto, che nel frattempo stava entrando in crisi negli altri Paesi europei per essere sostituito da modelli più flessibili. Il tentativo fallì, e alla fine degli anni '90 la legislazione cambiò anche grazie all'esperienza bolognese dell'accordo volontario del 1994. La legge adottò lo schema della differenziazione delle forme di governo sulla base di Statuti autonomamente proposti dalle comunità locali nelle aree specificamente indicate.

Dopo molti anni di oblio si è giunti alla legge sul federalismo fiscale che, correggendo taluni limiti del quadro legislativo precedente, ha indicato un percorso praticabile. La proposta di istituzione della città metropolitana spetta ora ai comuni e alla provincia, secondo determinate combinazioni che impediscono l'esercizio in una qualsiasi forma del diritto di veto. La proposta deve contenere la perimetrazione della città metropolitana, l'articolazione al suo interno in comuni e una proposta di Statuto provvisorio.

Sulla proposta di istituzione, previa acquisizione del parere della regione, è indetto un *referendum* fra tutti i cittadini della provincia.

Se la proposta di istituzione risulta approvata dal *referendum*, il Governo procede con decreto legislativo da approvare entro 48 mesi dall'approvazione della legge n. 42, ossia entro il 21 maggio 2013. Qualora vi siano comuni della provincia non inclusi nella città metropolitana, successivamente al *referendum* essi devono optare per l'inclusione nella città metropolitana o in altra provincia esistente, nel rispetto della continuità territoriale.

La città metropolitana sostituisce la provincia. Ad essa spettano inoltre le funzioni stabilite in via transitoria dalla legge (pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, strutturazione di sistemi coordinati di gestione di servizi pubblici; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale) e tutte quelle che la Regione e i comuni che ne faranno parte, attraverso lo Statuto, decideranno volontariamente di attribuirle.

Lo Statuto definitivo verrà approvato una volta eletti gli organi della città metropolitana, i quali - insieme al sistema elettorale e alle funzioni fondamentali - dovranno essere determinati in via definitiva dalla Carta delle autonomie locali, attualmente in discussione al Senato in seconda lettura.

Su questo punto conviene soffermarsi per un chiarimento se possibile definitivo, contenuto in una nota tecnica del Servizio studi del Senato che ho messo a disposizione del Presidente Melegari per chiunque volesse prenderne visione.

Il quadro legislativo attuale è incompleto. Se la Carta delle autonomie locali non viene approvata entro la fine della legislatura, che potrebbe essere imminente, non si potrà

realizzare nessuno dei modelli di città metropolitana di cui si sta discutendo. Nè quello con organi eletti direttamente, con la necessaria suddivisione del comune capoluogo in altri comuni di minore dimensione sul modello degli *Enti metropolitani* (Londra, Stoccarda, Amsterdam e Rotterdam), nè quello con organi di secondo grado come le *Communautés urbaines* francesi (Lione, Bordeaux, Marsiglia, Strasburgo, Lille) nelle quali il sindaco metropolitano è il sindaco del comune capoluogo.

Se si vuole finalmente procedere, come propone giustamente la relazione del Presidente Melegari, e' perciò **indispensabile** che il Parlamento approvi la norma sugli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane, poiché nessuna legge in vigore li prevede. La tesi secondo la quale, in assenza di una nuova legge, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane sono quelli delle province è del tutto infondata. Infatti, come è scritto nella nota tecnica del Servizio studi del Senato, quella norma è stata esplicitamente abrogata dal testo unico del 2000 e non è più in vigore.

Nel testo unificato di Carta delle autonomie locali che verrà formalizzato domani dai relatori Andrea Pastore (PDL) e Enzo Bianco (PD) in Commissione Affari Costituzionali del Senato, e' contenuta una norma che e' perfettamente coerente con il principio di differenziazione cui si ispira la nostra legislazione in materia di città metropolitane. Essa prevede che lo Statuto possa scegliere tra il modello a elezione diretta e quello nel quale il sindaco metropolitano e' il sindaco del comune capoluogo e la giunta e il consiglio sono amministratori dei comuni che ne fanno parte. In questo modo ciascuno potrà decidere in autonomia, e la scelta può cambiare nel tempo cambiando lo Statuto. A quel punto si potrebbe svolgere un ampio dibattito pubblico, alla luce del sole, su quale soluzione e' preferibile, proponendo al *referendum* dei cittadini quella sulla quale i consensi risultino maggiori.

Volere la città metropolitana di Bologna significa dunque impegnarsi oggi per approvare quella norma con il necessario consenso di tutte le parti politiche, al di là dell'opzione specifica che ciascuno legittimamente sostiene. Non farlo significa non volere che la città metropolitana di Bologna si faccia, e se non la si fa ora penso che il tema verrà definitivamente messo in soffitta.

Le condizioni politiche ci sono. Sulla Carta delle autonomie locali non vi sono contrapposizioni tra gli schieramenti al Senato, e la norma specifica sulle città metropolitane ha il parere positivo del Governo. Ma se si vede che la Carta delle autonomie locali non procede, allora non ci sono alternative: ***bisogna stralciare l'articolo e inserirlo in uno dei prossimi decreti che il Parlamento sarà chiamato a convertire.***

La legge n. 42 prevede inoltre un sistema di finanza rafforzata per le città metropolitane, al quale si è dato attuazione con il decreto legislativo sulla fiscalità delle regioni e delle province.

Sarebbe un grave errore tenere la discussione al chiuso delle stanze della politica o degli organismi che saranno chiamati a discutere del futuro Piano strategico, la cui elaborazione si intreccerà inevitabilmente, e positivamente, con il percorso verso la città metropolitana.

E' come se la nostra comunità nel suo insieme, tutti gli uomini e tutte le donne che la compongono, fosse chiamata a decidere su una **nuova costituzione**, fatta dalle regole e dalle istituzioni che riguardano il patto fondamentale tra cittadini e i loro rappresentanti locali. La costituzione che dobbiamo elaborare è lo Statuto della nuova città metropolitana di Bologna, sulla quale tutti i cittadini dovranno essere chiamati ad esprimersi con il voto nel *referendum* previsto dalla legge.

E' un'occasione straordinaria che capita solo poche volte nella storia di una città. Per questo il processo costituente deve coinvolgere l'intera comunità, ben oltre gli interessi organizzati, i sindaci e le maggioranze politiche, con adeguati percorsi e pratiche partecipative davvero aperte a tutta la cittadinanza, e a tutte le loro rappresentanze comprese quelle di minoranza.

I nostri precedenti tentativi della fine degli anni '90 ci dicono che le resistenze al cambiamento saranno forti, e che la sfida è ardua. Ma la si può vincere solo facendo partecipare la cittadinanza, esponendo le buone ragioni di ciascuno sui vari modelli in modo aperto e trasparente, impedendo che legittime preferenze diventino veti insormontabili tali da far naufragare il progetto.

Dico in sintesi come la penso sui tre punti che devono essere necessariamente contenuti nella proposta di istituzione che verrà sottoposta al *referendum*:

- a) la perimetrazione. In provincia di Bologna vi sono già, o si stanno costituendo, nove unioni di comuni, di cui una è composta dai dieci comuni dell'Imolese, più il comune di Bologna. Tra Imola e la restante parte del territorio provinciale vi sono legami di forte interazione reciproca, per cui sarebbe logico che il perimetro della futura città metropolitana coincidesse con quello dell'attuale provincia, basandosi sulle attuali unioni e l'attuale comune di Bologna come i dieci pilastri su cui costruirla. L'area imolese dovrà prendere una decisione, sapendo che se facesse un'opzione diversa non le rimarrebbe che aggregarsi alla provincia di Ravenna;
- b) le funzioni che le saranno volontariamente assegnate dalla Regione e dai comuni che ne faranno parte, oltre a quelle della provincia, e come verranno esercitate. Qui sta il cuore vero della questione, il "chi fa che cosa" della città metropolitana. Vi sono materie nelle quali la regione deve necessariamente affidare competenze alla città metropolitana al di là di quello che fanno le normali province, specialmente nel campo dell'economia, della pianificazione territoriale, della mobilità, dell'ambiente e della sanità. I comuni dovranno cedere competenze negli stessi ambiti, assumendo la veste di istituzioni di prossimità della città metropolitana che esercitano le funzioni più rilevanti in unione tra loro. Tutto il progetto deve avere come filo conduttore la massima semplificazione possibile, sia istituzionale che amministrativa, con la relativa riduzione di costi. Deve essere una *grande occasione per eliminare inutili passaggi procedurali, dispersione di responsabilità, difficoltà di coordinamento, sovrapposizione di competenze*. Un esempio rilevante può essere rappresentato dal governo del territorio. Oggi ogni comune - anche quelli 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 muove il Piano operativo (POC); contestualmente al PSC, del resto, ogni comune approva il proprio regolamento edilizio (RUE). Nel disegno indicato, il Piano strutturale e lo stesso regolamento edilizio potrebbero essere adottati dalle unioni per ciascun ambito territoriale, con un ruolo di coordinamento della Città metropolitana specificatamente affidatole dalla Regione. In luogo di sessanta Piani strutturali e di sessanta Regolamenti edilizi, potrebbero essercene soltanto dieci, con ben maggiore coerenza e minore dispersione di risorse, appesantimenti tecnici e procedurali, ma soprattutto con grande vantaggio per i cittadini e gli operatori, non più costretti a barcamenarsi in una selva fatta di tante regole diverse e - forse - contraddittorie. E così anche gli obiettivi per regolare e ridurre il consumo di suolo potrebbero essere concretamente raggiunti. Un effetto analogo lo si può ottenere rendendo omogenee le regole per l'accesso ai servizi, o per la gestione dei tributi

comunali. Si possono ottenere significativi risparmi di costi unificando gli acquisti, o creando strutture di gestione unificate per le manutenzioni, i servizi informatici e tutte le attività strumentali degli enti locali. L'Ausl di Bologna e quella di Imola dovrebbero essere conseguentemente unificate in un'unica entità, articolata al suo interno in sette distretti sociosanitari. Anche le ASP potrebbero essere unificate in una sola, e tutto il sistema delle partecipazioni comunali fortemente razionalizzato;

- c) l'articolazione del territorio in comuni. Il punto cruciale riguarda l'organizzazione del territorio del comune capoluogo. Per semplificare è necessaria un'organizzazione a soli due livelli del governo metropolitano, di conseguenza o il comune di Bologna viene suddiviso in comuni che possono corrispondere agli attuali quartieri ridotti di numero secondo il modello europeo degli *Enti metropolitani* a elezione diretta, oppure rimane territorialmente integro dando vita ad organismi di secondo grado secondo il modello delle *Communautés urbaine* francesi. Lo dico in modo semplice: se dovessi scegliere in astratto rimarrei affezionato al modello ad elezione diretta che era il nostro della fine degli anni '90, ma poiché questo significa affrontare questioni anche simboliche non semplici in tempi troppo brevi, allora la mia opzione è, senza alcuna incertezza, per il modello di secondo grado che in Francia funziona perfettamente. La forza della città metropolitana non dipende dal metodo di elezione dei suoi organi, ma dalle funzioni che le vengono attribuite dalla Regione e dai comuni. Essendo la scelta affidata allo Statuto, essa è reversibile. In entrambi i casi il 2014 sarebbe l'anno zero della città metropolitana di Bologna, o con l'elezione diretta dei nuovi organi o con quelli di secondo grado al posto degli organi provinciali che non verrebbero più rinnovati.

Per vincere la difficile sfida ognuno degli attori maggiormente coinvolti deve avere la disponibilità a mettere in discussione assetti e competenze consolidate, superando ogni atteggiamento – esplicito o larvato – di diffidenza, separatezza, isolamento, difesa aprioristica di ogni aspetto del proprio modo di essere e di operare.

Occorre 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 possano fare un passo avanti.

Nel preparare questo intervento mi sono avvalso di alcune parti del documento di Laboratorio Urbano "Proposte per la città metropolitana" del 15 aprile 2011, curato da Luciano Vandelli e da me con la collaborazione di Francesca Bruni. Naturalmente porto io l'esclusiva responsabilità delle tesi sostenute nell'intervento.