

## **INU Lombardia**

Seminario

### ***Città metropolitana e governo del territorio***

Mercoledì 17 settembre 2014

Sala conferenze INU Lombardia

Via Duccio di Boninsegna 21/23 Milano

### ***La città metropolitana e la pianificazione strategica***

Mario Piccinini INU Emilia-Romagna

## **Il quadro legislativo**

Con l'introduzione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 è in atto la più grande riforma istituzionale che modifica le Province, istituisce la Città Metropolitana, le Unioni di Comuni.

Come saranno i nuovi strumenti urbanistici per la città metropolitana e per le Unioni di Comuni.

Quale sarà il ruolo del PSC intercomunale?

## **Area vasta**

A luglio è stata presentata a Roma la proposta di riforma urbanistica presentata dal Ministro Lupi, *"Idee per la trasformazione urbana e nuove politiche territoriali."* Fra i numerosi punti di criticità presenti nel disegno di legge c'è quello relativo alla **area vasta** che l'indica la pianificazione territoriale di area vasta come funzione fondamentale esercitata dalle Province.

*"La principale criticità è che non è coordinata con la riforma del titolo V della Costituzione, dove è abrogato il territorio come materia concorrente (attribuita come esclusiva allo Stato) e sono soppresse le Province.*

*Il tema centrale è l'area vasta, che, soppresse le Province, non può che essere riferita alle Regioni. Infatti, dalla riforma del titolo V risultano solo due enti elettivi di primo livello (comuni e regioni) su questi dovrà fondarsi il sistema della pianificazione territoriale, a cui si aggiungono le Città metropolitane con le proprie specificità.*

*Il nuovo sistema di pianificazione dovrà perseguire in generale gli obiettivi di evitare la formazione di piani a cascata e duplicazioni di contenuti, semplificare il processo di formazione degli strumenti e costruire riferimenti certi.*

*Le Regioni dovranno dotarsi di strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica e costituiranno la nuova dimensione di area vasta." 1) [Doc.INU-ER, 2014]*

### **La dimensione intercomunale del PSC. Le Unioni di Comuni.**

Il percorso di fusione dei comuni già avviato nell'area bolognese sarà determinante per un nuovo assetto degli Enti locali all'interno della città metropolitana di Bologna. Nell'arco di pochi anni si avrà un nuovo disegno semplificato degli Enti locali con solo **due livelli di governo**: i nuovi comuni prodotti dalle fusioni e la città metropolitana.

Nella Provincia di Bologna vi sono 60 Comuni, 9 forme associative di Comuni e 7 zone sovracomunali socio sanitarie. Attualmente risulta attuata la prima fusione dei cinque Comuni della Valsamoggia ed è in corso quella degli otto Comuni della attuale Unione di Reno Galliera.

Lo scenario futuro è quello rappresentato da un'area vasta metropolitana bolognese con 18/20 Comuni determinati dalle fusioni con una popolazione media per ognuno compresa fra 20 e 30 mila abitanti.

### **La ragioni della Città Metropolitana**

*“La realizzazione di nuove forme di governo metropolitano non ha [...] solo ragioni tecnico-economiche, come la necessità di fornire servizi per l'area vasta ottenendo economie di scala. Ha anche forti motivazioni politico-istituzionali, perché la cittadinanza dispersa deve trovare luoghi di spazio pubblico, di rappresentanza democratica e di decisione politica che le corrispondano.”* [Ferrari e Galeone 2011]

### **L'area metropolitana di Bologna e la conurbazione di Bologna**

La scelta del legislatore di fare coincidere l'area metropolitana con i confini amministrativi delle Province appare dettata dalla volontà di **semplificare ed unificare** il criterio di individuazione delle aree metropolitane. Nel caso di Bologna gli abitanti della Provincia sono circa un milione, e l'area metropolitana comprende 60 Comuni.

Sarebbe stato più corretto fare corrispondere l'area metropolitana con **l'area conurbata effettiva** che corrisponde ai 13 Comuni della prima cintura di Bologna più l'area Imolese con una popolazione di circa 650.000 abitanti.

La Provincia ha una estensione di 3.700 kmq; l'area urbanizzata è di 210 kmq, mentre nel Comune di Bologna l'area urbanizzata è di 114 kmq.

### **Il percorso di avvicinamento**

*“Le città metropolitane sono state introdotte dalla legge sull'ordinamento locale, la n.142 del 1990, secondo lo schema del government metropolitano forte e dall'alto che doveva prendere l'avvio con le leggi regionali. Era uno schema che riproduceva tardivamente proprio quei modelli che in altri paesi stavano già entrando in crisi.”*

*“L'accordo volontario dei comuni e della provincia per la città metropolitana di Bologna del 1994 fu il primo segno del ribaltamento della logica della legge n. 142 del 1990 che aveva dimostrato di non funzionare. All'uniformità del modello calata dall'alto si sostituì l'idea di una collaborazione istituzionale sulle materie di area vasta tra i comuni e la provincia (governo del territorio, ambiente, trasporti, servizi a rete, sviluppo economico, lavoro, che alla Conferenza metropolitana dei sindaci.”*

*“Il progetto della città metropolitana di Bologna, contenuto nella legge della regione Emilia-Romagna n.33 del 1995, prevedeva che il suo territorio avrebbe potuto coincidere o meno con i confini della provincia, a seconda delle decisioni che avrebbero assunto i dieci comuni del circondario di Imola.”* [Vitali 2014, pag.80]

La Provincia di Bologna ha quindi da almeno venti anni una vocazione metropolitana, dal 14 febbraio 1994, quando fu siglato l'Accordo dei Sindaci sulla città metropolitana.

Prese forma la **Conferenza metropolitana dei Sindaci**, primo strumento di governo metropolitano dell'area bolognese, uno strumento di concertazione volontaria tra gli enti locali sulle principali

scelte politiche che ha affrontato in questi anni i principali problemi legati al **governo di area vasta**: viabilità, servizi, ospedali, scuola, infrastrutture, difesa del suolo, pianificazione sostenibile.

*“Le funzioni della città metropolitana erano quelle della provincia, quelle ad essa attribuite dai comuni, a partire dalla pianificazione territoriale, e quelle conferite dalla regione, per esempio nel campo della sanità e dello sviluppo economico.”* [Vitali 2014, pag.81]

Sempre nel 1994, fu istituita la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria, l'organo di indirizzo, a cui spettano la programmazione e il coordinamento delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie dell'area metropolitana di Bologna.

Successivamente nel 2010 venne sottoscritta la *Convenzione Quadro per gli uffici metropolitani e le forme di collaborazione strutturata dell'area metropolitana bolognese* a cui hanno aderito tutti i Comuni della Provincia e nella quale sono state disciplinate le forme di collaborazione fra gli Enti dell'area metropolitana.

In parallelo negli anni si sono progressivamente costituite le aggregazioni a livello metropolitano per la gestione dei principali servizi.

Nel 1996 si è costituita la Seabo (servizi acqua e gas), nel 2002 Hera (*multiutility*, gas, energia, servizi idrici ed ambientali), nel 2004 è stata costituita la Ausl unica, negli ultimi anni la nascita di Tper Bologna che comprendono il trasporto passeggeri su gomma e il Servizio Ferroviario Metropolitano che si estende per 350 chilometri nel territorio provinciale ed è costituita da 8 linee ferroviarie con 83 stazioni di cui 74 a completamento, di cui 74 nella Provincia di Bologna.

Esiste già quindi un **sistema integrato** di organi volontari di governo del territorio metropolitano al quale nel tempo si sono affiancate aggregazioni metropolitane per la gestione dei servizi.

La città metropolitana non potrà non tenere conto di questa infrastrutturazione che stabilisce un vantaggio competitivo rispetto alle altre realtà metropolitane.

### **La pianificazione strategica alla scala metropolitana**

Per quanto riguarda la pianificazione, alla città metropolitana compete la **Pianificazione strategica Triennale** che, come prevede la legge 56/2014, *“costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni.”*

Nel periodo ottobre-dicembre 2011 è iniziato il processo per la formazione del **Piano Strategico Metropolitano** per delineare il futuro della città tramite la costituzione di un Comitato promotore tra il Comune di Bologna, la Provincia, la Regione, Enti e le associazioni di categoria.

A marzo 2012 si è costituito il 1° Forum partecipato. La metodologia di lavoro adottata ha previsto l'attivazione di 4 tavoli di progettazione su: *Innovazione e sviluppo, Benessere e coesione sociale, Conoscenza, educazione e cultura, Ambiente, assetti urbani e mobilità.*

La prima fase si è chiusa con la raccolta e la organizzazione di 551 idee progettuali che sono state sintetizzate in **15 programmi strategici** 3), che hanno costituito le principali direttrici della successiva progettazione operativa.

La fase successiva si è aperta con un secondo Forum (febbraio 2013) con l'esposizione alla cittadinanza del lavoro svolto. Poi, con la costituzione di 26 gruppi di lavoro, il PSM si è avviato verso la fase operativa. Da questa fase, protrattasi fino a maggio 2013, sono stati concretizzati **67 progetti** che costituiscono i contenuti del Piano Strategico Metropolitano, che sono stati condivisi dal Comitato Promotore e approvati con la sottoscrizione del **Patto Metropolitano** del 9 luglio 2013, nel corso del 3° Forum. Questa tappa ha rappresentato la conclusione del percorso iniziato due anni prima a cui farà seguito l'attuazione dei progetti.

## Considerazioni

*La ragioni del progetto della città metropolitana sono state determinate da tre ragioni::*

- *“Dalle trasformazioni profonde nel territorio e della comunità bolognese”;*
- 
- *“dall’ insieme di accordi interistituzionali e di interventi legislativi regionali tesi ad individuare forme più o meno strutturate di collaborazione per l’esercizio delle funzioni,..”*
- 
- *“nella crisi degli strumenti finanziari ed istituzionali del governo locale.”*

*“I dati relativi alla localizzazione delle imprese dimostrano la forte interdipendenza del territorio provinciale per quanto riguarda l’occupazione, e la produzione di ricchezza che dipendono in larga parte dall’ insieme dell’area metropolitana e non sono più concentrate da tempo nel solo comune capoluogo” [Vitali 2014, pag.89]*

### **Il perimetro dell’area metropolitana**

La prima considerazione riguarda il **perimetro dell’area metropolitana** che viene fatto coincidere con il confine della provincia. Questa soluzione appare più un atto di semplificazione del legislatore piuttosto che una scelta aderente alle aree interessate dai fenomeni metropolitani che nel nostro caso coincidono con la conurbazione di Bologna.

### **Il modello istituzionale**

Il secondo aspetto è quello che riguarda la elezione del Consiglio della Città metropolitana.

Vi sono due possibili soluzioni:

- un ente di primo livello con l’elezione diretta del sindaco metropolitano e scioglimento del Comune di Bologna frazionato in Municipi, tanti quanti sono i Quartieri.

*L’art 1, comma 22 della Legge 56/2014 indica che, “lo Statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato da legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni”*

Il legislatore, pure prevedendo la possibilità della elezione diretta del sindaco metropolitano ha di fatto creato le condizioni per non arrivare a questa soluzione di non facile soluzione.

- un ente di secondo livello non eletto direttamente dai cittadini, guidato dai sindaci dei Comuni e presieduto da quello del capoluogo.  
Questa soluzione, è quella scelta per Bologna. L’elezione diretta potrà essere rimandata ad un tempo successivo esaurita la fase di transizione.

Determinante sarà lo sviluppo delle funzioni già assegnate dalla legge alla città metropolitana, così come il tema delle nuove funzioni che la Regione potrà assegnare ad essa. Entro la metà di ottobre la Regione dovrà definire le nuove competenze da trasferite alla Provincia con il rischio che non si determinino particolari differenze tra le funzioni delegate alla città metropolitana e quelle delegate alla Provincia.

Con la legge 56/2014 salta la stratificazione tra livelli di governo che caratterizza il sistema attuale in cui ogni funzione è suddivisa tra diversi livelli di governo.

La legge pone al centro del sistema **il livello comunale e descrive la città metropolitana come una grande Unione di Comuni.**

**Salta il principio di uniformità** che ha reso impropriamente uguali il piccolo comune e la grande città.

La Città Metropolitana dovrà crescere in rete con l'intera regione **superando il policentrismo regionale** che ha caratterizzato le scelte urbanistiche degli ultimi trenta anni che, se ha consentito l'accrescimento del capitale sociale, ha anche favorito la duplicazione di infrastrutture e servizi di rango regionale, non più proponibile oggi.

Il rango della Città Metropolitana andrà interpretato soprattutto in relazione con la Regione.

Determinanti potranno essere le nuove funzioni che la Regione potrà assegnare alla Città Metropolitana.

L'obiettivo, dichiarato per Bologna, è quello di **una federazione di Comuni per ottimizzare le risorse e spendere meno per i servizi.** La costituzione della Città Metropolitana consentirà *“una più ampia autonomia di entrate e di spese”*.

E' evidente che la costituzione della Città Metropolitana sarà l'occasione per ripensare le articolazioni delle funzioni ed il rango dei diversi livelli di governo di area vasta della regione.

La Provincia di Bologna è avanti sulla strada delle forme associative fra Comuni avendo incentivato, fin dalla nascita della legge urbanistica regionale 20/2000, la pianificazione associata. Numerosi sono i Piani Strutturali sovracomunali già operanti nella provincia o in itinere.

Si può quindi prospettare che la Città Metropolitana di Bologna potrebbe avere come interlocutori non più di una decina di Unioni Comunali al posto dei sessanta Comuni attuali.

**Le Unioni di Comuni** dovranno diventare punti di riferimento intermedio del governo del territorio.

Si dovranno incentivare i processi di aggregazione e di fusione dei Comuni (come in Provincia di Bologna il Comune di Valsamoggia, frutto dell'aggregazione di cinque Comuni, prima esperienza di fusione di Comuni a livello nazionale).

Per quanto attiene alla **dimensione strutturale della pianificazione** dell'area metropolitana, *“non è possibile proporre una operazione di mero trascinamento, pur aggiornato e arricchito, della pianificazione provinciale. Il piano della Città Metropolitana, territoriale e strategico può superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale se sarà riconoscibile il soggetto politico che vi esprime le proprie scelte di governo e se potrà rivolgersi ad una propria cittadinanza”*, (S.Viviani- Do.c INU del 24.5.2014).

Ai Comuni o Unioni di Comuni dovrebbe venire assegnata **la dimensione regolamentare** del RUE relativa alla città consolidata.

Più problematica appare la scelta per **la dimensione operativa dei Piani** per i quali, come ipotesi, si potrebbero demandare alla Città Metropolitana le scelte operative relative al consumo di suoli vergini (*greenfields*), mentre le trasformazioni frutto di riqualificazioni urbane e le dismissioni di aree (*brownfields*) lasciarle ai Comuni.

In questo modo temi più rilevanti quali la riduzione del consumo di nuovo suolo sarebbero demandati al governo della Città Metropolitana ed al Patto dei Sindaci.

E' chiaro che i temi della rigenerazione urbana, del contenimento del consumo di suolo, della sostenibilità ambientale e del paesaggio sono i paradigmi della pianificazione della nuova stagione di pianificazione, i quali sono purtroppo assenti nella proposta del ministro Lupi nella quale si parla invece di "rinnovo urbano" e di "trasformazione urbana" nel titolo generale della legge, termini che fanno ormai parte di una fase tramontata della pianificazione.

## Note

1) Il Documento, redatto dal Consiglio Direttivo dell'INU Emilia-Romagna, rappresenta un contributo di osservazioni alla proposta di legge presentata in luglio dal Ministro Lupi avente per tema, *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*.

INU Emilia Romagna, *Considerazioni del Direttivo regionale sul disegno di legge del Ministero delle Infrastrutture in materia di politiche territoriali e trasformazione urbana*, Bologna, Settembre 2014

2) Dei 60 Comuni della Provincia di Bologna 6 non sono associati, mentre 54 Comuni sono compresi in 9 forme associative.

3) I 15 programmi strategici sono:

- Il rinascimento delle manifatture: innovazione, creatività e talenti;
- Bologna metropoli intelligente: internazionale, semplice, attrattiva;
- Bologna nel mondo: attrattività e marketing territoriale;
- Ripensare i servizi alla persona;
- Formare e sostenere il lavoro di tutti;
- Vivere bene insieme;
- Promozione della cultura tecnico-scientifica e professionale;
- La città del contemporaneo: ricomposizione e contaminazioni culturali;
- Civismo responsabile;
- Bambini e bambine di nuova generazione;
- Il binario della innovazione;
- Bologna città compatta e sostenibile;
- Ri-abitare Bologna metropolitana;
- La valle dell'arte e della scienza;
- Agricoltura metropolitana

4) "L'organizzazione policentrica ha accompagnato fin dal dopoguerra la fase di crescita diffusa del territorio regionale, favorendo, da un lato la sedimentazione di un cospicuo capitale sociale, di infrastrutture e di servizi ai cittadini e contribuendo, dall'altro, a innervare una rete di città e di territori.

La struttura policentrica, tipica dell'intero territorio nazionale con le sue "cento città", ma particolarmente forte in Emilia-Romagna, sembrerebbe, quindi contraddire il modello europeo. L'obiettivo dichiarato nel documento di indirizzo del Ptr, in linea con le strategie europee, di passare da un approccio di rete ad un approccio di sistema che metterebbe in valore diverse eccellenze, attraverso un maggiore coordinamento delle reti infrastrutturali, del sistema universitario e dell'assistenza socio-sanitaria, risulta allo stato attuale, non adeguatamente declinato."

Piccinini M., Rocchi P., *Dal policentrismo al sistema regionale: un piano strategico per l'Emilia-Romagna*. Sta in, *ERE Emilia Romagna Europa*, Rivista Quadrimestrale dell'IRES CGIL, N. 2 luglio 2009.

## Bibliografia

Bonora P, Rocchi P., *Un nuovo modello di sviluppo e di governo del territorio per uscire dalla crisi*, in, *Un Agenda per le città, nuove visioni per lo sviluppo urbano*, a cura di Vitali W., Il Mulino, Bologna 2014.

Boschi F., Fallaci R., Rocchi P., *Sulle funzioni della città metropolitana in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. 2014.*

Ferrari G.F. e Galeone P., *Le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Bologna, il Mulino, 2011.

Fascicolo, *Il Piano Strategico Metropolitano di Bologna, un senso al futuro, una visione condivisa*. Bologna, Giugno 2014.

INU Emilia Romagna, *Considerazioni del Direttivo regionale sul disegno di legge del Ministero delle Infrastrutture in materia di politiche territoriali e trasformazione urbana*, Bologna, Settembre 2014

Piccinini M., Rocchi P., *Dal policentrismo al sistema regionale: un piano strategico per l'Emilia-Romagna*. Sta in, *ERE Emilia Romagna Europa*, Rivista Quadrimestrale dell'IRES CGIL, N. 2 luglio 2009.

Ramazza S., *Per un riordino territoriale e metropolitano a Bologna, semplificazione della governance e fusione dei Comuni*.

Urbani P., *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, 2012

Vitali W (a cura di), *Un Agenda per le città, Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, in, *Un Agenda per le città, nuove visioni per lo sviluppo urbano*, a cura di Vitali W., Il Mulino, Bologna 2014.