

ANZOLA DELL'EMILIA - ARGELATO - BARICELLA -
 BAZZANO - BENTIVOGLIO - BOLOGNA - BUDRIO -
 CALDERARA DI RENO - CAMUGNANO - CASALECCHIO
 DI RENO - CASTEL D'AIANO - CASTEL DI CASIO -
 CASTEL MAGGIORE - CASTELLO D'ARGILE - CASTEL-
 LO DI SERRAVALLE - CASTENASO - CASTIGLIONE DEI
 PEPOLI - CREVALCORE - CRESPELLANO - CROCIANO
 MONTANO - GALLIERA - GRANAGLIONE -
 GRANAROLO DELL'EMILIA - GRIZZANA MORANDI -
 LIZZANO IN BELVEDERE - LOIANO - MALALBERGO -
 MARZABOTTO - MINERBIO - MOLINELLA -
 MONGHIDORO - MONTE SAN PIETRO - MONTERENZIO
 - MONTEVEGLIO - MONZUNO - OZZANO
 DELL'EMILIA - PIANORO - PIEVE DI CENTO -
 PORRETTA TERME - SALA BOLOGNESE - SAN BENE-
 DETTO VAL DI SAMBRO - SAN GIORGIO DI PIANO -
 SAN GIOVANNI IN PERSICETO - SAN LAZZARO DI
 SAVENA - SAN PIETRO IN CASALE - SANT'AGATA BO-
 LOGNESE - SASSO MARCONI - SAVIGNO - VERGATO -
 ZOLA PREDOSA - ANZOLA DELL'EMILIA - ARGELATO

CITTA'

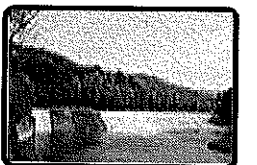
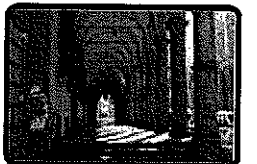
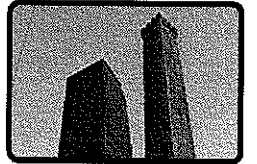
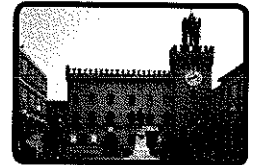
METROPOLITANA

SI PUO'

SI DEVE...

3 maggio 2006

Salone CISL - Via Milazzo, 16 - Bologna



Città metropoltana. Si può... Si deve ...

Atti del Convegno organizzato da CGIL, CISL, UIL di Bologna

il 3 maggio 2006

Interventi di

Alessandro Alberani	<i>Segretario generale CISL di Bologna</i>	<i>pag. 3</i>
Flavio Delbono	<i>Vicepresidente Regione Emilia-Romagna</i>	<i>pag. 9</i>
Beatrice Draghetti	<i>Presidente della Provincia di Bologna</i>	<i>pag.11</i>
Libero Mancuso	<i>Assessore Affari Istituzionali, Quartieri, Area Metropolitana del Comune di Bologna</i>	<i>pag.14</i>
Cesare Melloni	<i>Segretario generale CGIL di Bologna</i>	<i>pag.20</i>

CITTA' METROPOLITANA

SI PUO'

SI DEVE ...

Relazione introduttiva di

Alessandro Alberani

Segretario generale CISL -Unione territoriale di Bologna

CGIL CISL e UIL di Bologna hanno deciso di realizzare questo convegno per rilanciare nel nostro territorio l'idea di "Bologna Città Metropolitana".

Scriviamo, nel nostro invito, che "si può fare... che si deve fare..." lanciando in modo un po' provocatorio un'idea ormai matura da tempo, anche se frenata da aspetti legislativi e a volte da volontà politiche più nazionali che locali.

Nel giugno del 2004, dopo le elezioni amministrative, si confermò a livello locale la necessità di procedere a politiche territoriali su area vasta.

Dieci anni prima era stato sottoscritto da 51 Comuni su 60 l'Accordo per la Città Metropolitana e due anni dopo, nel 1996, veniva realizzata una Convenzione Quadro per i servizi comuni, servizi concepiti come strumento di collaborazione anche a livello tecnico ed organizzativo.

Negli anni successivi non si è giunti all'insediamento della città metropolitana ma, con strumenti amministrativi, sono divenuti l'occasione per fare crescere la consapevolezza di agire in una area vasta per una messa in rete dei servizi.

Nei fatti le trasformazioni indotte dalla globalizzazione hanno prodotto grandi cambiamenti sociali, come quello dei flussi migratori. La gente si è sempre più spostata da un quartiere all'altro, da un Comune all'altro e a volte vive in un Comune, lavora in un altro ed ha il bambino nell'asilo nido in un altro ancora.

Per molti la dimensione metropolitana è diventata un vero e proprio modello di vita.

Purtroppo nella scorsa legislatura non si è arrivati all'adeguamento del Testo Unico degli enti locali del 2000 sulla base della Riforma costituzionale del 2001 che avrebbe modificato la Legge 142 del '90 sulle città metropolitane e dato nuovo impulso al progetto.

Le proposte presentate al Parlamento a fine legislatura avevano alcuni spunti interessanti, ma oggi bisogna lavorare per trovare soluzioni condivise per una nuova proposta

e auspichiamo che questo Governo riprenda a mano l'ipotesi legislativa.

Siamo convinti che l'esperienza maturata in questi anni a livello locale, possa essere di grande utilità per la costruzione di un'ipotesi che ricomprenda comunque Bologna nell'elenco delle città metropolitane

In questi anni sono stati realizzati alcuni risultati importanti: la nascita della Conferenza metropolitana dei Sindaci, il cui ruolo si è rafforzato nel corso del tempo; la crescita delle competenze delle Associazioni e delle Unioni dei Comuni; il nuovo ruolo del Circondario Imolese.

Oggi, non ci interessa riflettere sui confini della città metropolitana; questo spetta alle Istituzioni e comunque crediamo sia opportuno concentrarsi sui contenuti. Certamente ci sarà da ragionare sul futuro nuovo della Provincia, sulle deleghe che dovranno passare da una Istituzione ad un'altra, sul ruolo che dovranno avere i **Quartieri a Bologna** che, riteniamo, possano divenire vere e proprie municipalità.

Da tempo sosteniamo che bisogna realizzare un progetto di riorganizzazione del decentramento ma ci pare che questo proceda con un passo troppo lento. Bisogna ridare ai Quartieri quel riconoscimento politico che permette di essere più vicini al cittadino, valorizzare la partecipazione e ridare identità a queste strutture.

Nella geografia dell'area metropolitana è comunque auspicabile che tutti i Comuni abbiano un ruolo rilevante, che rimangano municipi a tutti gli effetti, con una loro specificità, con quel peso amministrativo e culturale che segna l'importanza di salvare in ogni Comune la propria storia e la propria identità.

Come CGIL CISL e UIL di Bologna siamo convinti della opportunità della nascita della città metropolitana a patto che questa diventi "**una città di città**".

Quali sono i vantaggi della nascita della città metropolitana ?

Il primo è un vantaggio di efficienza in quanto siamo convinti che si possano produrre economie di scala, avere meno costi e liberare risorse da reinvestire sulle domande sociali. Crediamo poi che questo processo produca maggiore democrazia perché può valorizzare il ruolo di confronto tra i Comuni nelle importanti scelte strategiche, coinvolgendo attivamente anche i Comuni piccoli.

Il progetto di città metropolitana dovrebbe poi valorizzare le reti e superare la dinamica dei distretti per orientarsi verso una **dinamica di filiera**, quella filiera che dà molto più respiro alla competitività, che come sappiamo, avviene su area vasta; questo facilita il processo di sviluppo e le relazioni economiche con l'estero.

Crediamo poi che **Bologna** debba assumere un **forte ruolo nella regione**, un ruolo nodale per lo sviluppo e per la governance. Il Sistema di qualificazione regionale passa anche attraverso la rete del trasporto bolognese, l'aeroporto, l'interporto, la fiera.

Bisogna quindi “pensare in rete” e dare a Bologna un ruolo forte per passare da una regione a modello policentrico ad una “**Regione-sistema**” come peraltro previsto dal programma Errani.

Per questo chiediamo oggi alla Regione Emilia-Romagna uno specifico “**Piano speciale d’area per Bologna**” che accompagni in prospettiva la nascita della Città Metropolitana e che colga, già da ora, quegli elementi di qualificazione del capoluogo di regione funzionali a quel **Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale, la coesione sociale in Emilia-Romagna** siglato dalle più importanti associazioni regionali tra cui CGIL CISL e UIL.

I quattro punti individuati in quella occasione, sviluppo economico e reti, welfare, immigrazione, qualità del capitale umano (istruzione, formazione, lavoro), dovrebbero trovare nello speciale Piano d’Area per Bologna risposte per politiche attive di sviluppo.

In questi anni abbiamo comunque assistito ad una serie di azioni positive sul livello metropolitano in particolare il ruolo e la funzione sempre più importante della **Conferenza dei Sindaci**.

Ricordo inoltre la **Convenzione Quadro per i Servizi metropolitani** e soprattutto un lavoro significativo nel tema della integrazione socio-sanitaria e la programmazione dei servizi sanitari sul nostro territorio.

La Legge del 2 marzo 2003 sull’assistenza è servita a valorizzare il ruolo delle Province e in questa dimensione sono stati realizzati i **Piani di Zona**, qualificato momento per l’analisi dei bisogni e per la concertazione.

La Provincia di Bologna, coerentemente con il mandato ricevuto, coniugando lo stesso con la logica di intervento nell’area metropolitana, nell’ottobre del 2004 ha costituito un **Coordinamento delle Politiche sociali**. Questa scelta da noi molto apprezzata, ci ha permesso di qualificare il confronto sulla programmazione sociale.

Un altro esempio di funzionalità amministrativa di area vasta è stata l’istituzione della **Azienda Sanitaria di Bologna** che ha portato l’unificazione delle tre Aziende presenti nel territorio, azione che ha visto coinvolte attivamente CGIL CISL e UIL, realizzata grazie al ruolo delle Istituzioni ma in particolare della **Conferenza Sociale e Sanitaria** territoriale.

La stessa funzione del CUP Metropolitano, con l’entrata della Regione e l’allargamento dell’attività su area vasta, è un segno significativo di come si possano fare politiche di qualità sul territorio.

Nel giugno scorso le Organizzazioni sindacali territoriali di Categoria e dei Pensionati hanno sottoscritto con l’ufficio di Presidenza di questa conferenza un significativo protocollo sindacale relativo ad alcuni temi sociali e sanitari.

Come si può dedurre da queste considerazioni, mentre il Governo centrale cancellava completamente la concertazione sociale, a Bologna ed in Emilia-Romagna la si valorizzava.

Queste buone prassi di concertazione ci fanno sostenere che la nascita della Città metropolitana ha tutte le condizioni di partecipazione e di democrazia per essere realizzata, quindi si può e si deve fare.

La nuova attenzione nazionale alle politiche territoriali, visto che le ultime Finanziarie hanno fatto di tutto per penalizzare gli Enti locali, ci fanno sperare in una stagione nuova.

La creazione della città metropolitana non deve, come abbiamo detto, realizzare sovrastrutture e costose duplicazioni, bensì razionalizzare e liberare risorse da indirizzarsi verso gli impellenti bisogni sociali.

Già nell'Art. 2 della **Convenzione Quadro per i Servizi comuni nell'Area metropolitana bolognese**, vengono indicati alcuni servizi metropolitani che hanno avuto uno sviluppo: il Servizio metropolitano per la pianificazione territoriale; S.M. mobilità e trasporti; S.M. valutazione ed impatto per la qualità ambientale; S. M. sviluppo economico; S.M. impianti termici.

Sempre in quell'articolo si indicavano forme di collaborazione strutturata in materie di interesse tipicamente sovracomunale tra cui le politiche territoriali, quelle dell'ambiente, i lavori pubblici, la casa, i servizi per l'immigrazione, le politiche fiscali e tariffarie, la ricerca e l'innovazione, ecc..

In questa logica abbiamo giudicato positivamente l'azione delle associazioni e delle unioni sovracomunali che hanno attuato politiche attive dentro una logica sancita dalla Costituzione, ispirata dalle funzioni della Bassanini, che richiamava il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione; proprio su questo ultimo principio si devono realizzare buone prassi e azioni positive.

Ricordo anche che il principio di adeguatezza ha permesso alla Regione di intervenire in progetti di sostegno per azioni intercomunali come in occasione della Legge Regionale sulla Polizia locale, dove la Regione ha messo i mezzi e i Comuni interessati il personale e le strutture.

In una logica concertativa **CGIL CISL e UIL** di Bologna hanno poi realizzato un importante **Accordo con la Conferenza Metropolitana dei Sindaci** sottoscritto da ben 46 Comuni, "in primis" dal Comune di Bologna, che attraverso il Sindaco Cofferati ne ha confermato la validità e l'impegno a rispettarlo.

L'accordo, di grande supporto alla concertazione ed alla contrattazione territoriale nei Comuni, puntualizza alcune questioni centrali della politica a livello territoriale.

C'è un parte importante sul tema delle tariffe e dei tributi nella direzione di una

armonizzazione a livello metropolitano ed una condivisione sul concetto di progressività per favorire i redditi meno abbienti.

Altra parte significativa è sul tema dello sviluppo e della competitività operando in particolare su quattro priorità: il trasporto pubblico locale con particolare riferimento al sistema ferroviario metropolitano, le politiche della casa, l'aeroporto, la fiera.

Nel documento si condivide poi il tema dello sviluppo dell'area metropolitana bolognese all'interno del sistema regionale da promuovere anche attraverso strumenti specifici dell'azione di governo e di promozione di forme innovative e di concertazione quali, ad esempio, un programma speciale per l'area metropolitana bolognese che faccia riferimento alla legislazione regionale in materia.

Altro punto riguarda: l'innovazione, la ricerca e la formazione per una miglior qualificazione e pianificazione del territorio: coerenza quindi fra il piano territoriale di coordinamento provinciale e coordinamento del Comune capoluogo e degli altri Comuni, nonché il consolidamento e lo sviluppo dell'esperienza dei Piani strutturali di area.

Nel verbale viene posta grande attenzione al tema del Welfare: servizi per l'infanzia, anziani, immigrazione, problema abitativo.

Come CGIL CISL e UIL bolognesi avevamo, nel novembre 2005, presentato una **Piattaforma rivendicativa per la qualificazione e lo sviluppo del sistema territoriale** che nasceva da un documento precedente sul tema dello sviluppo che ci aveva portato a realizzare due accordi territoriali con Confindustria e Confcooperative. Nella nostra Piattaforma, partendo dall'importanza della contrattazione territoriale, si individuano obiettivi prioritari come quelli della qualificazione del territorio, della ricerca-innovazione, della formazione, della legalità e sicurezza, del welfare.

Riteniamo quindi che l'occasione di un progetto sul tema dell'area metropolitana debba trovare, nella concertazione e nel confronto tra Istituzioni, associazioni d'impresa e organizzazioni sindacali, un forte impulso di dialogo sociale

Oggi, in chiusura di questo intervento, proponiamo ai nostri interlocutori quanto segue:

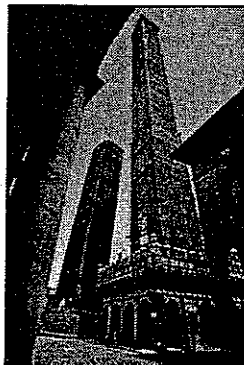
- la formalizzazione di un **gruppo di lavoro** tra Regione, Provincia e Comune per pianificare la nascita della Città metropolitana
- realizzazione di un **Piano specifico d'area** regionale per Bologna
- **valorizzazione delle reti esistenti** e delle strutture sovracomunali (le Unioni comunali) incrementando le azioni per l'area vasta
- politiche di superamento della dinamica di distretto per una **dinamica di filiera**
- **protagonismo di Bologna** nelle definizioni di un percorso legislativo nazionale sulle aree metropolitane valorizzando fin da ora le esperienze realizzate

- qualora non si realizzasse questo **percorso legislativo**, richiesta alla **Regione** di attuare politiche legislative che facilitino la realizzazione di un'Area metropolitana bolognese
- realizzazione di una **Società finanziaria metropolitana** formata da soggetti pubblici e privati capace di coinvolgere e di convogliare il rilevante patrimonio finanziario depositato presso gli Istituti di Credito, verso investimenti a lungo termine dal rendimento contenuto, ma certo perché garantito dalla credibilità delle Istituzioni locali.
- costituzione di un **fondo territoriale per la politiche sociali** alimentato delle risorse del sistema imprese e dell'apporto di altri soggetti come le Fondazioni bancarie, azione da coordinarsi con le Istituzioni locali.

Come si può vedere le nostre proposte cercano di stimolare una discussione e di rilanciare con forza un progetto .

Abbiamo bisogno, nel territorio, di lavorare insieme per cogliere quelle richieste sociali che derivano da un cambiamento e da una complessità che richiede innovazione e progettazione istituzionale

Come sindacato siamo disponibili, pronti ed attivi, per contribuire a tutti ciò, per dare alla concertazione un forte valore strategico.



GLI SCENARI FUTURI E LE INIZIATIVE POSSIBILI SUL VERSANTE REGIONALE

Intervento di **Flavio Delbono**

Vicepresidente Regione Emilia-Romagna

Come è noto il processo di adeguamento della disciplina statale alla riforma costituzionale si è arrestato con la scadenza della delega della legge La Loggia. A ciò si possono aggiungere i contrasti emersi fra comuni e province, per affermare che i tempi sono favorevoli per tentare una ripartenza quanto meno a livello di dibattito come quello che, molto opportunamente, la Cisl bolognese ha indetto. D'altra parte la nuova legislatura è essa stessa occasione favorevole per avviare un processo di revisione della disciplina del testo unico Enti Locali.

Perché questo processo possa approdare a qualche risultato pare opportuno fissare alcuni paletti:

Primo punto di importanza fondamentale è che in questo campo *si ricerchino soluzioni condivise* fra i livelli istituzionali interessati.

Altro aspetto egualmente importante è il ruolo della regione Emilia-Romagna che certamente non può rinunciare al proprio compito di mediazione, a partire dalla delimitazione dell'area metropolitana. Lo confermano le previsioni del nuovo statuto regionale (art. 26 co 3), che, pur richiamando espressamente la necessità di osservare la disciplina stabilita dalla legge dello Stato, prevedono che sia l'Assemblea Legislativa a procedere alla delimitazione dell'area metropolitana bolognese e alla costituzione della città metropolitana, nonché alla individuazione delle sue funzioni.

Tuttavia, ed è altro passaggio fondamentale, tale norma regionale, che è peraltro passata indenne al vaglio della Corte Costituzionale, non va letta come attribuzione alla Regione di un potere unilaterale, bensì al contrario, tale delimitazione, spettante comunque al territorio regionale senza l'ingerenza del livello statale, sarà il risultato di scelte condivise con gli Enti Locali interessati.

Si apre dunque una grande occasione per gli operatori istituzionali e politici, ampiamente intesi, per finalmente affrontare dalla parte giusta una questione che si trascina da tanti anni. E la parte giusta, a parer mio, è il coinvolgimento di chi istituzionalmente ha titolo per costruire una soluzione attendibile, ma soprattutto che un tale percorso sia occasione per suscitare anche la partecipazione dei cittadini più sensibili ai temi delle varie comunità.

E' possibile tutto questo? Credo che se sapremo affermare in maniera netta che non si tratta di una ulteriore astratta elaborazione di ingegneria istituzionale, bensì di uno sforzo per *avvicinare maggiormente il livello di governo* ai problemi della gente emiliano romagnola, si sarà fatto un notevole passo in avanti per la dilatazione del tessuto democratico.

Ecco allora la linea guida delle funzioni, o meglio di *quali funzioni da porre alla base della definizione* dell'area metropolitana e della città metropolitana. Insomma area e città metropolitana per fare che cosa?

Il campo è molto vasto e occorre, appunto, una disamina partecipata come grande occasione per rendere giustizia ai cittadini del nostro ampio territorio in ordine alla erogazione dei servizi che non possono solamente essere garantiti a chi vive su dislocazioni forti (Bologna, i Comuni a lei vicini, quelli più lontani ma egualmente bene organizzati e così via), ma a tutti.

Ecco che allora temi come la sanità, i trasporti, l'ambiente, le politiche per lo sviluppo sostenibile saranno le linee guida per costruire funzioni nuove aderenti alle reali necessità del territorio.

Da qui ne discende *la necessità di sperimentare i possibili modelli per una nuova distribuzione delle funzioni* da mettere in capo a livelli istituzionali tenendo presente che già al momento sul territorio, oltre alla Provincia, la realtà bolognese esprime (con apposita Legge Regionale) l'assetto del nuovo Circondario di Imola (che comprende 10 Comuni) cui vanno aggiunte 4 Comunità Montane (l'Imolese, la Cinque Valli, l'Alto Reno, la Valsamoggia).



Intervento di **Beatrice Draghetti**

Presidente della Provincia di Bologna

Tra i tanti episodi simpatici ed interessanti della campagna elettorale, ricordo la domanda

rivoltami schiettamente in dialetto da un cittadino di un Comune della pianura sul tema città metropolitana:” ma sta roba è proprio da fare?”.

E' una domanda sapiente: certi passaggi non si fanno solo per decreto, occorre trovare gli elementi della opportunità di alcune decisioni, di alcuni passaggi.

Il cammino che abbiamo davanti ha bisogno di forti ragioni da presentare e da condividere. Anche quel cittadino, consapevole o no, deve fare i conti con temi, problemi, prospettive di dimensione mondiale, che devono essere affrontati e risolti sotto vari profili:

->sviluppo solidale e sostenibile, diritti umani, pace, cultura, democrazia...

Hanno valenza mondiale, ma li avvertiamo nella nostra vita quotidiana.

Di fronte a questi scenari di novità siamo chiamati ad attrezzarci in termini istituzionali (quali forme di governo sono efficaci per una società così complessa) e anche in termini di progetto di sviluppo.

Da queste esigenze è coinvolta anche la nostra città, il nostro territorio.

Dobbiamo rispondere per le singole filiere di politiche e di intervento (servizi alla persona, ambiente, infrastrutture...) ma bisogna che tutto si tenga dentro a un quadro organico che faccia salve alcune cose, alcuni “paletti” a cui teniamo moltissimo: la partecipazione, l'interlocazione tra i diversi livelli di governo, la chiarezza e la certezza dei luoghi dove si elaborano e si decidono le politiche.

Quando si parla di città, è evidente che non si parla di una monade, di una realtà chiusa. La città è parte del sistema delle autonomie locali, del sistema che bisogna costruire.

(Cfr. art.114 Costituzione: Comuni, Città Metropolitana, Province, Regioni, pluralità di ordinamenti non sovraordinati).

Noi tocchiamo già con mano che per ambiti strategici di programmazione (infrastrutture, PTCP, sanità, urbanistica ecc.) e per i poli di eccellenza (università, fiera, aeroporto) non possiamo prescindere dalla cooperazione tra istituzioni.

Quindi, ciascuno con le proprie specificità, dentro a un sistema.

E' proprio questo sistema che promuove e sostiene il "governo di area vasta" e che, solo, consente di affrontare adeguatamente tutti i problemi e gli aspetti che comporta (ivi compresa anche la città metropolitana).

A livello istituzionale è necessario che condividiamo alcuni passaggi e li programiamo insieme:

- Quali sono i temi rilevanti per lo sviluppo che richiedono di essere affrontati in modo integrato.
- Con quali procedure noi intendiamo elaborare, decidere, verificare risultati relativi alla programmazione per lo sviluppo.
- Che forme diamo alla nostra collaborazione.
- Quali sono le funzioni e i servizi che richiedono che si collabori in forma organica per il "governo di area vasta".
- In quali ambiti territoriali e con quali forme istituzionali.

Mi sembra che sia questa la strada su cui, attraverso la definizione delle funzioni, dei servizi e degli interventi, possiamo arrivare a motivare la Città Metropolitana, dandole volto, specificando che cosa deve essere e fare, non in astratto, ma adeguatamente alla realtà bolognese.

Quando dico che è necessario condividere questi passaggi, intendo dire che devono starci tutti Bologna, i Comuni, la Provincia, la Regione.

Sostenere questo non è una velleità, perché non partiamo da 0 ma da... 12 (tanti sono p.e. gli anni di esperienza della Conferenza Metropolitana dei Sindaci) ma anche dalla programmazione integrata, per varie materie dalle forme associative fra i Comuni.

E' già possibile fare dei passi avanti rispetto a queste esperienze, anche utilizzando quanto già previsto dalla L.R.6/2004: costituzione di un' Associazione tra tutti i Comuni che abbia il compito di promuovere e sostenere le forme di collaborazione tra gli EE.LL. della provincia, la Provincia e la Regione e che consentirebbe p.e. di essere luogo importante nel processo di costituzione della Città Metropolitana.

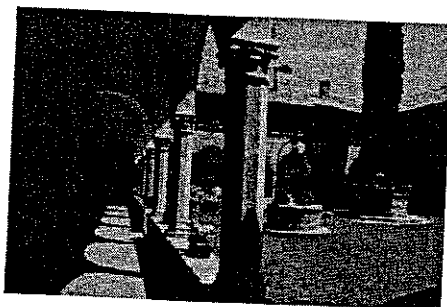
Naturalmente quando si parla di programmare per lo sviluppo evidentemente in gioco non ci sono solo le istituzioni locali, ma altri soggetti assolutamente essenziali (le Autonomie funzionali, le OO.SS., imprenditoriali, varie forme di organizzazione).

Il confronto tra tutti, nella comune programmazione per lo sviluppo deve essere strutturale: quindi luoghi e tempi, di cui anche le istituzioni devono farsi carico.

Vediamo che piega prenderà il discorso Città Metropolitana col nuovo governo. La bozza precedente di decreto ci piaceva poco. Per tutti i ragionamenti svolti fin qui,

qualche "mano" avanti è meglio metterla per evitare p.e. soluzioni centralistiche.

- Vorrei che fossimo protagonisti del nostro cambiamento, non vorrei "vestitini" confezionati da Roma.
- Evidentemente vorrei coinvolto tutto il sistema delle autonomie locali.
- Vorrei che non venisse minimamente baipassato il coinvolgimento delle assemblee elettive (capisco esigenze di efficienza, ma non a scapito della piena democraticità/ non è possibile appaltare la partita a luoghi "altri" dove si decide).
- Abbiamo davanti oggettivamente una partita molto interessante. Il tema non è mantenibile a livello di argomento di convegni, gruppi di studio, altro. Occorre una prospettiva certa, a cui dedicarsi con determinazione, con percorsi, tempi, esiti.
- La Provincia c'è.



GOVERNO DI AREA VASTA . CITTA' METROPOLITANA

Intervento di Libero Mancuso

*Assessore Affari Istituzionali, Quartieri, Area Metropolitana e cittadinanza
del Comune di Bologna*

I problemi emergenti che ogni politica per lo sviluppo deve affrontare (si pensi alla pianificazione territoriale, alle vie di comunicazione, al sistema dei trasporti e della mobilità, ai servizi per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, alle acque ecc.) esigono forme efficaci di "governo di area vasta".

Questa esigenza, che attiene anche alla programmazione ed alle scelte gestionali di impostazione nel campo della sanità e dei servizi alla persona, investe per Bologna ulteriori aspetti di grande rilevanza, quali il rapporto con l'Università e il suo sviluppo, il ruolo e le prospettive per la Fiera e per l'Aeroporto.

In questa prospettiva organica il tema del "governo di area vasta" viene a connettersi strettamente col tema più ampio del rilancio di Bologna e del suo ruolo a livello regionale, nazionale ed europeo.

Il "governo di area vasta" richiede in primo luogo una chiara individuazione delle funzioni e degli ambiti che lo esigono e quindi porta alla determinazione del soggetto (e del sistema dei soggetti) a cui si deve fare capo per definire il disegno e la dinamica istituzionali che ne consegue, secondo criteri di partecipazione e di sussidiarietà, di adeguatezza, di funzionalità ed economicità, di semplificazione e trasparenza.

Il "governo di area vasta" (area metropolitana) e il soggetto a cui fare capo (Città metropolitana) vanno considerati, infatti, nel quadro di un sistema complesso che coinvolge tutte le istituzioni che, a diverso livello e con funzioni differenziate, concorrono a determinare e attuare le politiche di sviluppo del territorio.

Per Bologna l'impegno a definire e attuare la Città metropolitana comporta quindi la necessità di ridisegnare funzioni, competenze, livelli di governo e soggetti per un funzionale sistema interistituzionale che meglio risponda alle esigenze di sviluppo del territorio bolognese, nel quadro regionale.

Il disegno di Bologna Città metropolitana va, perciò, opportunamente delineato, partendo dalla individuazione delle funzioni che richiedono un governo di area vasta e dei relativi ambiti per materie, per specificare, quindi, i conseguenti riferimenti territoriali (dalle funzioni per materie che riguardano il territorio di più Comuni, a quelle che

riguardano l'intero territorio provinciale) e i soggetti coinvolti (il Comune capoluogo, gli altri Comuni della Provincia, la Provincia): è su questa base, infatti, che può essere modellato in termini concreti ed adeguati il rinnovato assetto e la rinnovata dinamica istituzionale che la Città metropolitana comporta.

Il percorso verso Bologna Città metropolitana non è agevolato dalla attuale incertezza normativa dovuta alla modifica del Titolo V della Costituzione disposta dalla l. c. 18.10.2001, n.3 (che ha, fra l'altro, dato esplicito rilievo costituzionale alla Città metropolitana nel novero degli Enti Locali), cui ha fatto seguito la legge di delega per l'attuazione di detta riforma (l. 5.6.2003, n. 131), ma senza che fosse emanato (e i termini della delega sono scaduti al 31.12.2005) il decreto legislativo per adeguare il Testo Unico sugli Enti Locali alle modifiche costituzionali introdotte e per determinare, in questo quadro di riordino complessivo del sistema delle autonomie locali, le funzioni fondamentali, gli organi di governo, la normativa elettorale e le condizioni e modalità per la costituzione delle Città metropolitane (materie queste che ricadono nell'ambito della potestà legislativa propria dello Stato).

Questa lacuna a livello normativo è certamente motivo di ostacolo e di rallentamento, ma rappresenta anche una opportunità, in quanto consente di riproporre soluzioni positive e funzionali in ordine alle problematiche ancora aperte per le quali il testo del decreto legislativo elaborato dal Governo era pervenuto a conclusioni inadeguate, fondatamente criticabili e con ricadute negative: il disegno della Città metropolitana determinato in quella sede, va superato soprattutto perché presenta e specifica un unico modello organizzativo e funzionale per le Città metropolitane, escludendo in tal modo la possibilità di una disciplina differenziata, adeguata alle diverse situazioni, condizioni, fisionomie che in concreto caratterizzano le diverse aree metropolitane.

In questa prospettiva, è necessario partire dalla positiva esperienza da tempo maturata nel territorio bolognese e fare riferimento alla dinamica di programmazione e di collaborazione che la normativa regionale promuove e sostiene nel quadro del sistema delle autonomie locali, per sviluppare fin d'ora (pur nell'indeterminatezza dell'attuale quadro normativo), un processo di elaborazione e di innovazione che porti ad un ridisegno delle funzioni, delle competenze e dei rapporti nell'ambito del sistema interistituzionale: in questo modo si potrà delineare un rinnovato assetto delle istituzioni locali e una rinnovata dinamica dei loro rapporti e si potrà prefigurare, in questo quadro, Bologna Città metropolitana.

Questa impostazione e le indicazioni concrete a cui si potrà pervenire potranno costituire anche un significativo contributo per una migliore definizione della normativa statale in materia: una normativa differenziata che consenta di rispondere in termini più adeguati ai diversi contesti e alle diverse fisionomie delle aree e delle Città metropolitane.

Per l'attuazione del percorso così delineato si indicano i seguenti punti:

1. Il tema del "governo di area vasta", di Bologna Città metropolitana, del rilancio del suo ruolo regionale, nazionale, europeo, esige il riferimento al complessivo sistema delle autonomie locali e quindi il coinvolgimento (per la competenza e per il ruolo di ciascuno) e la stretta collaborazione fra il Comune Capoluogo, gli altri Comuni della Provincia (il cui territorio è definito area metropolitana dalla l. r. 33/1995), la Provincia e la Regione.
2. Una prima fase va dedicata a individuare:
 - a) le funzioni essenziali richieste per un "governo di area vasta" del contesto bolognese, attinenti alla programmazione, alla indicazione di indirizzi, alla determinazione di assetti organizzativi, alla definizione di normative riguardanti sostanzialmente l'intero territorio provinciale.
 - b) le funzioni di programmazione, che interesseranno anch'esse il più vasto ambito della provincia, con indicazione di indirizzi, determinazione di assetti organizzativi, definizione di normative riguardanti, sempre nella logica del "governo di area vasta", specifiche aree territoriali concernenti una pluralità di Comuni (con riferimento in particolare alle forme di programmazione già in attuazione per ambiti significativi, quali la sanità, i servizi alle persone e alle famiglie, l'urbanistica).
Dentro "l'area vasta" vanno pertanto individuate unioni di comuni chiamate a gestire problematiche omogenee.
 - c) le gestioni di funzioni e di servizi che per motivi di funzionalità ed economicità possono essere svolte in maniera più efficace con riferimento a specifiche aree territoriali che riguardano una pluralità di Comuni (con riferimento anche alle associazioni e unioni fra Comuni, alle forme di decentramento provinciale, al Circondario di Imola).
3. Una attenzione particolare va riservata alla specificità dei rapporti tra il Comune di Bologna e i Comuni della cintura immediatamente confinanti, dovuta alla sostanziale continuità dell'assetto urbano e alla connessione di servizi, interventi, normative. Il riferimento è ai dieci comuni della cintura attorno a Bologna, che presentano analoghe problematiche urbanistiche, di insediamenti abitativi, di servizi, di trasporti, mobilità e servizi, una volta gestiti dalle municipalizzate ed oggi da Hera.
4. Il quadro di massima risultante dalla analisi delle funzioni e degli ambiti di cui ai precedenti punti 2 e 3 porta ad evidenziare i seguenti riferimenti:
 - a. un insieme di funzioni che fanno riferimento all'intero territorio provinciale e che attengono alla programmazione, dalla indicazione degli indirizzi, alla determinazione degli assetti organizzativi, alla definizione delle normative; queste funzioni vanno completate (sempre nella logica del "governo di area vasta") con quelle di

- valutazione, di verifica e di controllo che esigono un medesimo riferimento territoriale e quelle di gestione di servizi necessariamente comportanti un riferimento all'intero territorio provinciale;
- b. un insieme di funzioni (completate analogamente a quanto indicato alla precedente lettera a) che fanno riferimento a specifiche aree territoriali comprensive di una pluralità di Comuni; queste aree territoriali vanno definite sulla base della omogeneità del contesto e della funzionalità sotto il profilo preminente della programmazione; si pensi ad Imola, alla montagna, alla pianura.
 - c. per la specificità del contesto e delle funzioni va poi evidenziato il riferimento all'area territoriale costituita dal Comune capoluogo e dai 10 comuni confinanti della cintura, che costituiscono la c.d. area urbanizzata.
5. Su questo quadro di massima e sui riferimenti territoriali (cioè: l'intero territorio provinciale, le specifiche aree territoriali individuate, il Comune capoluogo ed i Comuni della cintura) va costruito l'accordo della Regione, della Provincia, del Comune di Bologna e degli altri Comuni del territorio provinciale; l'accordo specificherà anche tempi e modi della sua attuazione a "legislazione nazionale invariata".
 6. In questo quadro la Regione esaminerà anche la necessità di adeguare la normativa di sua competenza per quanto riguarda l'esercizio in forma associata (nella forme delle unioni e delle associazioni) tra enti locali di funzioni e servizi, con particolare riferimento:
 - a. alle funzioni di programmazione che coinvolgano l'intera area territoriale della Provincia che già non ricadano nei compiti di detto Ente;
 - b. alle specifiche forme di cooperazione fra Comune Capoluogo e Comuni della cintura.
 7. La Regione potrà elaborare, d'intesa con le istituzioni e i soggetti interessati, ed approvare un "patto d'area", con relativi finanziamenti per Bologna metropolitana, per promuovere e sostenere interventi qualificanti nel quadro di specifiche esigenze a tal fine individuate.
 8. L'accordo può costituire anche la base per formulare indicazioni che consentano di pervenire alla legislazione nazionale di adeguamento del TUEL alla riforma del Titolo V della Costituzione in termini che prevedano la possibilità di modelli differenziati per le Città metropolitane in forme adeguate alla concreta realtà delle aree metropolitane a cui si riferiscono e nel rispetto della dinamica di partecipazione e di cooperazione propria del sistema delle autonomie locali.
 9. Stante la procedura referendaria prevista per la modifica delle circoscrizioni comunali (art. 133 della Costituzione) è bene escludere, almeno in questa fase, ogni

previsione di istituzione della Città metropolitana che comporti simili provvedimenti.

10. Il ridisegno delle funzioni, competenze e dei rapporti conseguenti alla istituzione della Città metropolitana comporta la necessità di riconsiderare anche il ruolo dei Quartieri nell'assetto del Comune di Bologna; nel sistema complessivo che si intende costruire, l'articolazione del Comune capoluogo in Quartieri risponde ad alcune esigenze che non possono essere trascurate:

- a. Costituire ovvero rilanciare luoghi e strumenti di incontri con i cittadini per l'esercizio e lo sviluppo delle forme di partecipazione della popolazione al governo della Città;
- b. porsi come riferimento per un rapporto di dialogo e di cooperazione con gli organi del governo cittadino;
- c. definire la programmazione e la destinazione delle risorse e verificare la gestione su temi determinanti che riguardano la "qualità della vita" nel Quartiere (c.d. "governo di prossimità").

Senza la presunzione di indicare un percorso già definito ma solo per stimolare contributi, si può partire da una realtà inclusiva, quella del territorio provinciale, dentro la quale individuare aree vaste che possono, allo stato, essere indicate in via esemplificativa, in quattro aree: Imola, Montagna, Pianura 1 e Pianura 2, che si collocano attorno all'area urbanizzata della cintura di Bologna.

Il riferimento è agli obiettivi primari legati all'area urbanizzata nel quadro dello sviluppo del territorio regionale, affidato alla città di Bologna per la definizione di un nuovo assetto metropolitano, che va riconosciuto a Bologna e che siamo chiamati a costruire e definire.

Si tratta di garantire sull'intero territorio regionale, a partire da quello metropolitano della Città Capoluogo, un welfare più avanzato e progressivo sui grandi temi della scolarizzazione, della cultura, della salute, della sicurezza sul lavoro e fuori dal lavoro, della civile convivenza; politiche di accoglienza dei migranti più inclusive, adeguate alle nuove realtà che ci circondano; un piano coordinato di mobilità nel nuovo assetto territoriale che tenga conto dei recenti, importanti contributi forniti dalla Provincia; un più avanzato sviluppo urbanistico che ponga al centro il tema della casa ed il rafforzamento e coordinamento delle infrastrutture: aeroporto, interporto, nuova stazione ferroviaria, servizi di trasporto metropolitani su gomma e su ferro integrati, con una fiera che va rilanciata di fronte all'incombente di nuovi rischi; la ricerca di politiche energetiche innovative; la valorizzazione e la tutela delle risorse ambientali, e tutto ciò dentro un programma speciale di area per lo sviluppo sociale, economico e produttivo del sistema metropolitano bolognese.

Siamo di fronte, come è evidente, ad un programma ambizioso che va elaborato attraverso un'ampia concertazione fra tutte le istituzioni e che deve coinvolgere non soltanto le sedi istituzionali direttamente interessate, ma anche le forze sindacali, il sistema delle imprese, le fondazioni e l'università.

Occorre infine richiamare le precise affermazioni di Alberani: il progetto di ridefinizione territoriale da affrontare dentro una cultura concertativa, è divenuta un'esigenza non rinviabile per il rilancio della partecipazione e dell'economia nell'area vasta, poiché le competizioni produttive si svolgono su aree sempre più ampie, hanno bisogno di interventi omogenei e di adeguate pianificazioni che tengano conto delle risorse e delle problematiche di più vasti ambiti territoriali.

Solo in questo modo sarà possibile contrarre costi e spese, rendere efficiente e rapida la macchina amministrativa, più agevole lo sviluppo del sistema produttivo, poiché i rapporti economici con gli altri Paesi, la concorrenza, le competizioni, è l'esperienza di questi anni, avvengono su area vasta.

Occorre dunque, sin da oggi, affrontare i problemi della programmazione in riferimento a questi nuovi ambiti territoriali.

Ed è necessario, dunque, procedere rapidamente su questo grande progetto innovativo, consapevoli che partecipazione, inclusione, concertazione e produzione rappresentano i nuovi confini di una rinnovata coesione sociale e di una più avanzata democrazia progressiva.

Anche grazie a questo importante convegno, che vede ancora una volta le Organizzazioni dei Lavoratori farsi carico di importanti riforme istituzionali, non siamo più all'anno zero. Occorre ora andare avanti attraverso il coinvolgimento di tutti i protagonisti necessari per una nuova ridefinizione democratica dei poteri territoriali.



Intervento conclusivo di

Cesare Melloni

Segretario generale CGIL - Camera del Lavoro Metropolitana di Bologna

Da questo convegno esce confermata la urgenza di procedere alla definizione di un percorso che porti alla città metropolitana come la forma istituzionale più adeguata a governare le grandi trasformazioni economiche, sociali e demografiche che si stanno compiendo nel nostro territorio.

Il sindacato bolognese si presenta a questa discussione forte di una esperienza e di una elaborazione che provengono direttamente dal ruolo di rappresentanza dei lavoratori e dei pensionati. La città metropolitana può superare la frammentazione delle competenze istituzionali e dare risposte unitarie a problemi che ormai richiedono una dimensione di governo di area vasta, se, ad esempio, si vuole garantire e promuovere pari opportunità nell'accesso ai servizi di welfare, cioè di diritti sociali, a tutti i cittadini a prescindere dal loro luogo di residenza.

Oggi non è così e si assiste ad uno squilibrio crescente fra la domanda di servizi e la capacità dei Comuni, soprattutto se periferici, di dare risposte efficaci a tali domande.

Bologna è poi capoluogo di una regione che è piattaforma di attraversamento dei grandi flussi di traffico nazionali di merci e di persone. E' una piattaforma di infrastrutture, si pensi a Fiera ed Aeroporto, di importanza strategica per tutta la regione. Nella stessa regione Emilia Romagna è andata avanti "riclassificazione" del rapporto fra i sistemi territoriali subregionali in una chiave che riconosce la crescente centralità, su alcune funzioni, dell'area bolognese.

La concentrazione delle strutture finanziarie, la presenza di sedi decentrate dei grandi enti di ricerca scientifica e tecnologica, lo sviluppo regionale della Università, l'esercizio del governo istituzionale: c'è un rango di Bologna oggettivo, cui deve fare seguito una coerente dotazione di infrastrutture che permettano l'acquisizione di una consapevolezza e di una nuova identità di capitale regionale.

La globalizzazione della competizione fra sistemi territoriali spinge a ripensare l'assetto delle istituzioni se si vuole, come noi vogliamo, rilanciarne il ruolo di governo dei processi economici e sociali. Abbiamo più volte rimarcato negli anni novanta lo spiazzamento delle nostre istituzioni (nazionali e locali) di fronte ad imprese multinazionali che acquisivano marchi e chiudevano aziende, senza dover rispondere a nessuno dei propri comportamenti.

Che cosa è stata la globalizzazione passiva dei '90 se non l'impotenza del governo politico a fare i conti con decisioni di investimento o di disinvestimento presa da centri

di potere lontani dal territorio ed indifferenti rispetto alle conseguenze sociali delle loro decisioni?

Le proposte che ha presentato Alberani nel convegno di oggi, a nome di Cgil Cisl e Uil, hanno raccolto dai nostri interlocutori presenti attenzione e rispetto. Non sono mancate differenze di approccio e di conclusioni fra Delbono (Regione Emilia Romagna), Mancuso (Comune di Bologna) e Draghetti (Provincia di Bologna). Il dibattito all'interno delle Istituzioni locali è quindi ancora molto aperto.

Il rischio che vorrei segnalare è quello di una paralisi nel processo politico che deve portare ad una sintesi. Se questo avvenisse sarebbe grave, perchè potrebbe disperdere o allontanare una opportunità di ridefinizione istituzionale collegata alla ripresa della legislazione sulla città metropolitana dopo un decennio di blocco. con il nuovo parlamento.

Noi pensiamo che una nuova legge sulle città metropolitane debba essere rispettosa delle diversità territoriali, cioè non essere a "taglia unica" come efficacemente ha detto il prof. Vandelli. Bologna può diventare città metropolitana, anche se è diversa da Milano, da Roma o da Napoli. Ma città metropolitana deve essere un nuovo soggetto istituzionale e non semplicemente il punto d'approdo funzionalistico raggiunto di volta in volta a seconda degli argomenti trattati, in uno schema a "geometrie variabili".

Per essere soggetto istituzionale, cioè dotato della sovranità necessaria ad assumere decisioni, c'è bisogno del consenso dei cittadini, verificato da un voto, come si conviene quando si propone un nuovo assetto istituzionale. E' un passaggio delicato che va gestito con una esplicita e trasparente assunzione di responsabilità da parte della classe dirigente locale.

Per noi la città metropolitana deve essere la nuova entità istituzionale che può arrivare a coprire il perimetro del territorio della Provincia, con il duplice obiettivo di dare un assetto unitario e partecipato al processo decisionale istituzionale.

Ambiente, infrastrutture, welfare, economia, lavoro, ricerca, formazione: sono alcuni grandi capitoli su cui la dimensione metropolitana (cioè unitaria) è indispensabile alla coerenza delle politiche di sistema territoriale. Allo stesso tempo, però, la definizione, la scelta e la gestione delle politiche locali deve essere costruita sollecitando la partecipazione delle diverse Comunità riarticolate nella nuove municipalità.

Alberani ha parlato della città metropolitana come una "città di città", ovvero di una realtà istituzionale che si compone e si arricchisce del valore dei municipi nuovi (gli attuali quartieri del capoluogo) e di quelli antichi, con un forte ed orgogliosa identità comunale. Alla dialettica centro-periferia si dovrà sostituire quella fra i diversi nodi della rete metropolitana che possono concorrere a decidere su temi che fino ad oggi vedeva i piccoli Comuni in posizione periferica, cioè marginale. E' un processo

federativo, e non di centralizzazione quello che deve approdare alla città metropolitana.

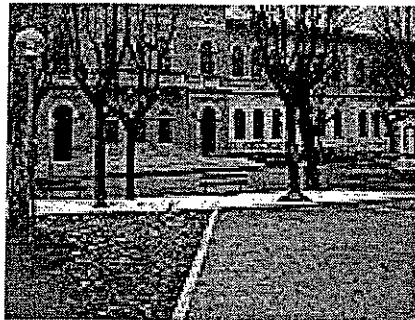
Essa può diventare occasione per allargare la partecipazione democratica proprio nella fase in cui le istituzioni democratiche, se restano come sono, rischiano di essere spiazzate dalla trasformazione in corso.

In questo senso si può spingere ancora più avanti la pratica del confronto sulle politiche di bilancio – di area metropolitana come dei singoli municipi – qualificando ulteriormente l'esperienza di contrattazione sindacale, con la pratica di bilanci partecipati in cui coinvolgere movimenti, comitati di cittadini, rete delle associazioni. D'altra parte sulle grandi questioni della qualità dello sviluppo e del lavoro, le organizzazioni sindacali e datoriali, come il mondo della Università, della ricerca e della cultura possono avviare un confronto e raggiungere intese con le Istituzioni sulle priorità individuate e sulle azioni necessarie per conseguire una "competitività" del sistema territoriale fondato sulla "via alta" allo sviluppo.

Infine, la istituzione della Città metropolitana cambia il rapporto fra l'area bolognese e la Regione Emilia Romagna. Non si tratta di affermare primati, ma di governare un processo reale che, come si diceva prima, è già andato nella direzione di riconoscere Bologna come porta d'accesso e SNODO URBANO di riconoscimento nel mondo del sistema Emilia Romagna.

E' necessario, a nostro avviso, che si determini una convergenza di forze sociali (a partire da CGIL CISL UIL regionali), politiche ed economiche che colga rapidamente l'opportunità di riaprire per BOLOGNA il capitolo della città metropolitana.

Il nostro auspicio è che, anche dal Convegno odierno, possa trovare nuovo impulso un processo politico di riforma istituzionale nel senso indicato, che è rimasto fermo per troppo tempo.



Città metropolitana. Si può... Si deve ...

Atti del Convegno organizzato da CGIL, CISL, UIL di Bologna

3 maggio 2006

Città metropolitana. Si può... Si deve ...

Atti del Convegno organizzato da CGIL, CISL, UIL di Bologna

3 maggio 2006