

ITALSKÉ ZKUŠENOSTI S METROPOLITNÍ SPRÁVOU A MOŽNOSTI JEJICH VYUŽITÍ V ČESKÉ SPRÁVNÍ PRAXI

ITALIAN EXPERIENCES WITH METROPOLITAN ADMINISTRATION AND THE POSSIBILITIES OF APPLYING THEM IN CZECH ADMINISTRATIVE PRACTICE

Jiří Ježek¹

¹ doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D., Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická, Středisko pro výzkum regionálního rozvoje, jezekji@fek.zcu.cz, ORCID 0000-0002-6100-9063

Abstract:

This article focuses on the Italian experience with metropolitan administration (governance) and analyses the possibilities of using this experience in the context of Czech administrative practice. Metropolitan governance has developed in Italy as a response to the need for more effective governance in fast-growing and complex urban regions that require coordinated solutions to cross-territorial problems such as transport, spatial planning, environment and economic development. The article provides an overview of the historical development of metropolitan regions in Italy, the legislative framework, competences and funding, and highlights the case study of the metropolitan city of Bologna as a successful example of integrated metropolitan governance. In Czechia, metropolitan governance is a relatively new topic, with the Prague-Central Bohemia metropolitan area being a key area of interest. The Italian experience can provide inspiration for the creation of metropolitan structures that would promote coordination between municipalities and regions and facilitate the efficient management of shared public services. The paper discusses the main obstacles that limit the direct adoption of the Italian model in the Czech context, such as the absence of specific administrative levels and the traditional structure of territorial subdivisions. The author recommends the use of elements of the Italian practice, such as metropolitan conferences and inter-municipal associations, which can strengthen cooperation at the level of metropolitan areas in Czechia and promote territorial cohesion and effective governance of urban regions.

Keywords: Metropolitan governance; Italian experience; Bologna metropolitan region;

JEL Classification: R58

ÚVOD

Diskuse o metropolitní správě, resp. o metropolitním vládnutí ("*metropolitan governance*") získala v poslední době na významu z několika důvodů, které reflektují současné výzvy urbanizace, ekonomické konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje. Metropolitní oblasti, které zahrnují jádrová města a okolní obce, jsou stále častěji chápány jako funkční regiony s vlastními specifickými potřebami a dynamikou. Tento přístup posiluje potřebu správy, která překračuje hranice jednotlivých obcí a umožňuje efektivní koordinaci v takových klíčových oblastech, jako je doprava, územní a strategické plánování, hospodářský rozvoj a životní prostředí (Lefèvre, 2002; Brenner, 1999; Brenner, 2003; Camagni, 2003; Ježek, 2023; Ježek, 2024).

Rostoucí význam metropolitních oblastí po celém světě přinesl také potřebu institucionálních inovací a vytváření nových modelů vládnutí, které umožní efektivní spolupráci mezi různými úrovněmi správy, včetně obcí, regionů a států. Vytváření nových modelů vládnutí je klíčové pro efektivní a inkluzivní řízení těchto

komplexních oblastí, což je zásadní pro zajištění dlouhodobého rozvoje a sociální soudržnosti. (Brenner, 1999; Brenner, 2003; Ježek, 2024)

Také v Česku se hledají vhodné modely metropolitní správy. Danou problematikou se mimo jiné zabývá projekt TAČR Beta TIRSMV217 „Analýza institucionalizace a posílení motivace metropolitní spolupráce v pražsko-středočeském prostoru“, jehož je autor tohoto článku řešitelem. Aplikačním garantem projektu je Ministerstvo vnitra ČR.

Na základě diskuse se zástupci Hlavního města Prahy a Středočeského kraje došlo k vytipování několika evropských zemí, v nichž by bylo vhodné hledat inspiraci pro českou správní praxi. Vedle Francie, Německa, Polska a Rakouska byla vybrána také Itálie. V diskusích s vedením Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy (IPR) byl často zmiňován příklad italské Bologne jako jakéhosi vzoru, jak otázku metropolitní správy u nás řešit. Cílem tohoto příspěvku je tudíž analyzovat a zhodnotit fungování metropolitních regionů v Itálii a diskutovat možnosti využití italských zkušeností, zvláště metropolitního města Bologna, v českých podmínkách, resp. v podmínkách Pražské-středočeské metropolitní oblasti.

Příspěvek má charakter případové studie, která se zabývá legislativním vymezením, historickým (vývojovým) kontextem, kompetencemi, financováním a vnitřní organizací italských metropolitních regionů (*città metropolitana*) v kontextu decentralizace veřejné správy a italského regionalismu.

Metodicky se článek opírá o studium příslušných legislativních norem, obsahovou analýzu koncepčních dokumentů a studií, o vědecké a odborné články a v neposlední řadě o pět expertních rozhovorů s představiteli tří metropolitních regionů – Benátky, Florencie a Bologna.

1. ITALSKÝ SPRÁVNÍ SYSTÉM A JEHO REFORMA

Itálie je právně definována jako **unitární stát** (*stato unitario*), přičemž od 90. let minulého století vykazuje výrazné prvky **decentralizace**, a to díky řadě institucionálních reforem, které významným způsobem ovlivnily kompetence a fiskální vztahy mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Brunazzo, 2010). Charakter těchto reforem lze označit za formu **regionalismu**, neboť regionální vlády se staly důležitým aktérem, který mimo jiného plní funkci dohledu nad místními samosprávami a uvádí do praxe národní zákon o metropolitních městech. Italský správní systém tak kombinuje prvky jednotného státu s významnou autonomií regionálních a místních samosprávných celků. (Behnke, 2010; Brunazzo, 2010; Cotta & Verzichelli, 2007; Grasse, 2005) Italský regionalismus je silně ovlivněn historickým kontextem sjednocení země v roce 1861, které probíhalo obtížně. Historicky byly jednotlivé části Itálie pod vlivem různých mocností, což vedlo k odlišným kulturním i správním tradicím. Výrazné rozdíly přetrvávají i dnes, kdy průmyslově rozvinutý sever (např. Lombardie, Piemont) patří mezi nejbohatší regiony Evropy, zatímco agrární jih (Mezzogiorno) zaostává kvůli nižší produktivitě, vysoké nezaměstnanosti a vlivu mafie. (Putnam et al., 1993; Procacci, 2007)

Regiony

Regiony (*Regioni*) představují klíčovou úroveň italského správního systému. Hrají významnou roli v decentralizaci moci a při zajišťování veřejných služeb. Itálie má 20 regionů. Ke klíčovým regionálním kompetencím patří územní plánování, doprava, zdravotnictví, školství, ekonomický rozvoj a životní prostředí. Sicílie a Sardinie mají kromě toho rozsáhlou fiskální autonomii a Tridentsko-Horní Adiže a Friulsko-Julské Benátsko autonomii v oblasti kulturní a školské politiky a také v ochraně národnostních menšin. (Cotta & Verzichelli, 2007; Koppl, 2007; Fossati & Panella, 2020)

Zákonodárným orgánem regionu je regionální rada označovaná někdy jako regionální parlament (*Consiglio Regionale*). Její členové jsou voleni obyvateli regionu na základě proporcí volebního systému. Počet členů závisí na velikosti regionu. Regionální rada přijímá regionální zákony a předpisy, schvaluje rozpočet a kontroluje výkonnou moc (regionální vládu). Regionální vláda (*Giunta Regionale*) představuje výkonný orgán regionu. V čele stojí regionální prezident (*Presidente della Regione*), který je volen přímo občany.

Je nejvyšším představitelem regionu a předsedou regionální vlády. (Cotta & Verzichelli, 2007; Koppl, 2007; Wikipedia, n.d.)

Regionalismus má v Itálii dlouhou historii, jak již bylo uvedeno. Obyvatelé se vždy více identifikovali se svými regiony než s celkem, což přetrvává v podstatě dodnes. (Putnam et al., 1993; Procacci, 2007)

Po sjednocení Itálie zavedla vláda silně centralizovaný správní systém inspirovaný napoleonským správním modelem, který klade důraz na hierarchii a formalizované byrokratické struktury (Procacci, 2007). Regiony jako správní jednotky byly potlačeny ve prospěch centrální vlády. Fašistický režim Benita Mussoliniho (1922-1943) nepřipouštěl jakoukoliv regionální autonomii. Všechny správní orgány byly podřízeny přímé kontrole centrální vlády (Cotta & Verzichelli, 2007; Procacci, 2007)

Regiony (20) jakožto územně-správní jednotky uznala až italská ústava z roku 1947. Pět regionů získalo zvláštní status (*statuto speciale*) kvůli jejich historickým, jazykovým nebo geografickým odlišnostem. Patří k nim Sicílie (*Sicilia*), Sardinie (*Sardegna*), Tridentsko-Horní Adiže (*Trentino-Alto Adige/Südtirol*), Údolí Aosty (*Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*) a Friulsko-Julské Benátsko (*Friuli-Venezia Giulia*). Také ostatních 15 regionů s běžným statusem (*statuto ordinario*) mělo podle představ ústavodárců postupně získat legislativní a samosprávné pravomoci. K tomu ale došlo až v roce 1970. Do té doby měly regiony spíše formální význam s omezenými kompetencemi. (Cotta & Verzichelli, 2007; Zimmermann, 2021)

Zákon č. 281/1970 o financování a pravomocích regionů umožnil regionům získat legislativní a správní funkce. Regiony získaly kompetence zvláště v oblasti zdravotnictví, školství a územního plánování (Brunazzo, 2010).

Pravomoci regionů s běžným statusem významně rozšířila změna ústavy (2001). Zavedení principu subsidiarity umožnilo regionům přijímat zákony ve všech oblastech, které nejsou výlučně vyhrazeny státu. Významně se také posílila finanční autonomie regionů. (Camagni, 2003; D'Albergo & Lefèvre, 2018)

Pokud jde o rozdělení pravomocí mezi regiony a centrální vládou, tak v Itálii platí zásada tzv. konkurenční legislativy (*legislazione concorrenziale*). Stát a regiony v určitých oblastech politiky a legislativy pravomoci sdílejí. Tato zásada je definována v článku 117 italské ústavy. Centrální vláda stanovuje obecné rámce a základní principy, zatímco regiony mohou vydávat podrobnější právní předpisy v souladu s těmito pravidly. To je mimo jiného týká také organizace veřejné správy uvnitř regionů. (Fossati & Panella, 2020)

V letošním roce (10.1.2024) schválil italský parlament zákon č. 86 o tzv. diferencované autonomii italských regionů, kdy pět regionů se zvláštním statusem doposud mělo širší pravomoci než regiony s běžným statutem. Tato situace často vyvolávala a vyvolává politické napětí. Severní regiony, zvláště Lombardie a Benátsko, dlouhodobě volají po větší fiskální autonomii, zatímco jižní regiony chtějí být nadále závislé na státním přerozdělovacím mechanismu, resp. na státních dotacích.

Hlavním cílem tohoto zákona je umožnit regionům s běžným statusem (*regioni a statuto ordinario*) získat více pravomocí. Regiony budou moci samy rozhodovat o věcech, jako je školství, zdravotnictví, doprava nebo životní prostředí, aniž by musely být odkázány na řešení centrální vlády. Regiony si budou moci zažádat o větší pravomoci až ve 23 správních oblastech, pokud ale splní podmínky stanovené zákonem. Aby tuto větší autonomii získaly, tak musí být na celém území Itálie zajištěna stejná úroveň přístupu k základním službám (v oblasti zdravotní péče, školství apod.). To má zabránit prohlubování rozdílů mezi severem a jihem Itálie. Zmíněný zákon procesně vychází z článku 116 italské ústavy, který umožňuje přidělovat specifické pravomoci jednotlivým regionům, pokud s tím souhlasí centrální vláda.

Kritici se obávají, že bohatší severní regiony budou schopny získat větší pravomoci rychleji než chudší regiony na jihu. To by mohlo prohloubit ekonomické a sociální rozdíly. Chudší regiony varují, že by mohly mít problémy s financováním veřejných služeb, pokud by je převzaly od státu. Na druhé straně kritici upozorňují, že italský stát nebude schopen zajišťovat odpovídající kvalitu služeb na italském Jihu, pokud přijde o daňové příjmy z bohatších severních regionů, ponechané jim po převzetí nových pravomocí. Zákon se sice snaží o další decentralizaci, a efektivnější řízení, zároveň ale vyvolává debaty o tom, jak zajistit rovnost v přístupu k veřejným službám v celé zemi. (Mobilio, 2018; Vinci, 2019)

V červenci 2024 byl u italského Kasačního soudu podán návrh na referendum s cílem zrušit tento zákon. Soud v současné době ověřuje platnost více než 500 tisíc shromážděných podpisů a legitimitu návrhu. Následně Ústavní soud posoudí, zda je referendum v souladu s ústavou. Pokud oba soudy návrh schválí, bude vyhlášeno referendum, které by se podle údajů v italském tisku mohlo konat na jaře 2025.

Provincie

Provincie byly původně, v antické době, nejenom vojenské ale i administrativní oblasti pod přímou kontrolou Říma. Sloužily k řízení dobytých území mimo Itálii. Guvernéři provincií spravovali daně, udržovali pořádek a zajišťovali obranu. Po sjednocení Itálie byl systém provincií znovu zaveden. Vzorem byl francouzský systém departementů, který pomohl s centralizací správy země. (Grasse, 2005; Ruffini, 2017)

Reforma z roku 2014 zásadně změnila postavení provincií. Z původních politických subjektů se staly převážně technicko-administrativní jednotky. Provincie ztratily svůj politický význam, byly zrušeny přímé volby do provinčních rad a část kompetencí provincií přešla na regiony a obce. Některé provincie, zvláště v oblasti velkých městských aglomerací, byly převedeny na *metropolitní města*, čímž získaly vyšší administrativní status. V letech 2014 až 2016 bylo takto 14 provincií transformováno na metropolitní města a 6 provincií na Sicílii změnilo svůj status na dobrovolná sdružení obcí. V současné době probíhá v Itálii debata o jejich úplném zrušení nebo dalším omezení. (Cotta & Verzichelli, 2007; Ruffini, 2017)

Obce

Italské obce (*comuni*) představují základní úroveň místní samosprávy. Obecní zřízení má v Itálii dlouhou tradici a jeho kořeny sahají hluboko do středověku. Moderní podoba obcí byla ustavena s vytvořením jednotného italského státu (1861). Obce získaly status právnických osob s vlastní samosprávou a pravomocemi vydávat obecní nařízení. Jejich správa se až do r. 1970 řídila výhradně celostátní legislativou. (Bobbio, 2005; Behnke, 2010; Cerruti & Bobbio, 2015)

Zásadní změnu fungování veřejné správy v Itálii přinesly zákon č. 142/1990, který kodifikoval autonomii obcí, a ústavní reforma z roku 2001 (*Riforma del Titolo V della Costituzione*), která posílila roli regionů a jejich legislativní pravomoci. Regiony získaly možnost upravovat pravidla pro fungování obcí, pokud tato pravidla nejsou v rozporu s národní legislativou. Italské obce se tak dnes řídí kombinací národní legislativy a regionálních zákonů.

Další klíčovou právní normou je *Konsolidovaný zákon o organizaci místních samospráv č. 267/2000 (Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali)*, který upravuje strukturu, organizaci a fungování místních samospráv v Itálii, tedy obcí (*comuni*), provincií (*province*), metropolitních měst (*città metropolitane*) a dalších místních orgánů.

Regionální legislativa často upravuje výkon některých kompetencí, jejich financování nebo organizaci. Jedná se většinou o místní služby, jako veřejná doprava, školství nebo odpadové hospodářství (Ruffini, 2017).

Podobně jako v Česku existuje v Itálii smíšený model veřejné správy. Obce vykonávají jak vlastní, tak delegované (přenesené) kompetence. Ve vlastní zodpovědnosti obce spravují např. odpadové hospodářství, místní infrastrukturu, veřejné osvětlení, kulturní zařízení nebo městské parky. V rámci přenesených kompetencí pak zajišťují evidenci obyvatel, stavební řízení, volby a civilní ochranu. (Cotta & Verzichelli, 2007; Cerruti & Bobbio, 2015; Fossati & Panella, 2020)

V oblasti územního plánování mají obce značnou autonomii, která se týká konkrétního využití funkčních ploch a také procesu schvalování. Musí ale respektovat širší legislativní rámec a také obecné zásady, které stanovují regionálními zákony a národní legislativa. (Gelli, 2001; Bolgherini & Lippi, 2016; Riboldazzi, 2017) Itálie má více jak 7 900 obcí. Přibližně 70 % obcí má méně než 5 000 obyvatel (ISTAT, 2023). Tato fragmentace vede k neefektivitě a k problémům s poskytováním kvalitních veřejných služeb. Proto se již od 90. let 20. století v Itálii diskutuje o **slučování obcí** (*fusione di comuni*), motivovaném větší profesionalizací, efektivitou a úsporami z rozsahu. (Citroni et al., 2013; Ježek et al., 2015)

Dobrovolné slučování obcí. Po sloučení obcí vzniká nová obec s jednotnou správou, zatímco historické názvy obcí mohou být zachovány jako místní části (*frazioni*). Každý region má pravomoc specifikovat podmínky a pravidla pro slučování obcí. Sloučení obcí podléhá schválení regionální vládou. Stát a regiony poskytují obcím, které se rozhodnou pro sloučení, různé finanční a daňové pobídky, aby podpořily tento proces a zmírnily obavy z negativních dopadů. Stát např. poskytuje sloučeným, resp. nově vzniklým obcím mimořádné finanční příspěvky po dobu 10 let. Výše těchto dotací závisí na počtu obyvatel. Regiony většinou nabízejí další finanční podporu, často vázanou na realizaci konkrétních investičních projektů. Sloučené obce mají často přednostní přístup k regionálním a státním fondům, podporujícím rozvoj infrastruktury, digitalizaci a sociální služby. (Bobbio, 2005; Bolgherini & Lippi, 2016)

Navzdory legislativní podpoře a finančním pobídkám je míra dobrovolného slučování obcí v Itálii relativně nízká. Mnoho obcí váhá se sloučením kvůli obavám ze ztráty místní identity, autonomie a historických tradic. Silná lokální identita a tradice vedou k preferenci zachování stávajícího stavu, což činí proces slučování obcí složitým a zdlouhavým. Od slučování obce navíc odrazují administrativní a byrokratické překážky. Proces slučování vyžaduje koordinaci mezi různými správními úrovněmi a může být administrativně náročný. (Bolgherini & Lippi, 2016; Riboldazzi, 2017)

Alternativu vůči dobrovolnému slučování obcí představují **meziobecní svazy** (*Unioni di Comuni*). Jsou vhodné zvláště pro malé obce, které si chtějí zachovat autonomii, ale zároveň zlepšit kvalitu veřejných služeb prostřednictvím spolupráce. Tento model má širokou podporu na regionální i národní úrovni, protože umožňuje dosáhnout úspor z rozsahu, aniž by docházelo k omezování lokální identity a samostatnosti obcí (Cerruti & Bobbio, 2015).

Vznik meziobecních svazů v Itálii poprvé formalizoval zákon č. 142/1990, na který v jednotlivých regionech navazuje řada upřesňujících regionálních zákonů. Meziobecní svazy vznikají na základě dobrovolné dohody mezi dvěma nebo více obcemi. Dohoda o vytvoření svazu musí být schválena obecními radami všech zúčastněných obcí. Obce se musí dohodnout na tom, které kompetence budou přeneseny na meziobecní svaz. Aby byl svaz právně uznán, musí vykonávat minimálně jednu ze zákonem vymezených činností, k nimž patří: odpadové hospodářství, veřejné služby (např. dopravní obslužnost, správa vodovodů a kanalizací), územní plánování, civilní ochrana, školství a sociální služby.

Meziobecní svaz je podle zákona č. 142 z roku 1990 samostatným právním subjektem, který přebírá zodpovědnost za naplňování přenesených kompetencí a úkolů. Má vlastní správní orgány, k nimž patří rada svazu a výkonný orgán svazu, který představují starostové členských obcí. Regionální legislativa často vyžaduje schválení nově vzniklého meziobecního svazu regionálním úřadem, aby bylo zajištěno, že byly dodrženy právní požadavky a jeho vymezení nebylo v rozporu s jinými správními orgány. Některé regiony stanovují minimální velikost nebo minimální počet obyvatel meziobecních svazů. Tyto limity se liší region od regionu. Cílem těchto požadavků je zajistit dostatečnou správní kapacitu a efektivní fungování. Obce, které vytvoří meziobecní svaz často získávají finanční podporu ze strany regionu nebo státu. Tato podpora zahrnuje dotace na zabezpečení administrativní činnosti svazu nebo na rozvoj sdílených služeb.

Meziobecní svazy (*Unioni di Comuni*) v Itálii představují významný nástroj pro zlepšení efektivity a kvality veřejných služeb prostřednictvím meziobecní spolupráce. Jejich úspěšnost a rozšíření se však liší v závislosti na regionálních specifikách, legislativních rámcích a historických faktorech. Podle dostupných údajů z Ministerstva vnitra Italské republiky bylo k 1. lednu 2021 registrováno přibližně 550 meziobecních svazů, které zahrnovaly více než 3 500 obcí. Existují přitom velké územní rozdíly. (Grasse 2005; Behnke, 2010; Cerruti & Bobbio, 2015)

Regiony jako Emilia-Romagna nebo Toskánsko mají dlouhou tradici meziobecní spolupráce. Díky silné podpoře regionálních vlád a legislativním předpokladům zde funguje velké množství meziobecních svazů, které pokrývají širokou škálu veřejných služeb (Mobilio, 2018). Např. zákon regionu Emilia-Romagna č. 21/2012 "*Norme per la fusione e l'associazionismo comunale*", stanovuje pravidla pro spolupráci mezi obcemi, podporuje procesy slučování obcí a definuje rámec pro fungování svazků obcí. Stanovuje

mechanismy finanční podpory pro obce, které se rozhodnou sloučit. Obce s méně než 5 000 obyvateli (nebo 3 000 v horských oblastech) mají povinnost sdílet základní funkce, jako je finanční správa, místní policie, matriky nebo územní plánování, prostřednictvím svazků obcí. Obce nad 5 000 obyvatel se mohou sdružovat do svazků obcí dobrovolně, pokud tak uznají za vhodné.

V metropolitních oblastech, kde vznikla metropolitní města, se s meziobecními svazy setkáváme zřídka. Koordinační a integrační roli na jejich území totiž sehrávají především metropolitní města. Naopak v oblastech mimo metropolitní regiony sehrávají meziobecní svazy často mnohem významnější roli. Oslabují také působnost provincií (Cerruti & Bobbio, 2015).

Pokud obce přenášejí na meziobecní svaz určité kompetence, musí současně přenést část svých rozpočtů, která odpovídá nákladům na výkon těchto činností. Tato pravidla jsou obvykle definována v dohodě o vytvoření svazu. Stanovují, jakým podílem budou jednotlivé obce přispívat na činnost meziobecního svazu, a to v závislosti na počtu obyvatel a nákladech na zajištění společných služeb. Stát poskytuje meziobecním svazům dotace na administrativní a provozní náklady, zejména v počátečních letech jejich existence. Nově vzniklé svazy mohou získat také mimořádné finanční příspěvky jako pobídku k jejich vytvoření. Regiony často financují specifické projekty nebo služby, které svazy realizují. Například v regionu Emilia-Romagna nebo v Toskánsku mohou meziobecní svazy čerpat z regionálních fondů na podporu rozvoje infrastruktury a veřejných služeb. (Fossati & Panella, 2020)

Přestože meziobecní svazy přinášejí významné výhody, čelí také řadě výzev. Mezi hlavní problémy patří (Fossati & Panella, 2020):

- Finanční závislost na státních dotacích, což omezuje jejich dlouhodobou udržitelnost.
- Politické a administrativní konflikty mezi členskými obcemi, zejména při přerozdělování zdrojů a odpovědností.
- Omezená integrace meziobecních svazů s dalšími úrovněmi veřejné správy, zejména v oblastech, kde dochází k překryvu kompetencí s metropolitními městy.

2. ÚLOHA MĚSTSKÝCH REGIONŮ V ITALSKÉM SYSTÉMU VÍCEÚROVŇOVÉ SPRÁVY VĚCÍ VEŘEJNÝCH

Metropolitní správa je v Itálii relativně novým fenoménem. Snahy o společné strategické nebo územní plánování v podmínkách městských aglomerací lze v případě nejenom Milána, ale i Bologne a některých dalších měst vysledovat již v 50. a 60. letech 20. století. (Fricke & Gualini, 2017; Zimmermann, 2021)

Významným milníkem ve vývoji italské metropolitní správy je Zákon o místní samosprávě č. 142/1990 (*Legge sull'ordinamento delle autonomie locali*), který poprvé formálně definoval koncept metropolitních měst (*Città Metropolitana*) jako specifických správních jednotek, určených k řešení problémů velkých městských aglomerací. Přestože tento zákon poskytl právní rámec, tak praktická realizace metropolitních měst byla dlouho odkládána. Důvodem byly politické neshody o tom, jak by měla fungovat, a také obavy některých provincií a menších měst ze ztráty autonomie. Zákon specifikoval 9 městských oblastí, kde by mohla být metropolitní města zřízena (Řím, Milán, Turín, Neapol, Bologna, Janov, Florencie, Benátky a Bari). Jejich význam byl o to větší, neboť jejich územní vymezení víceméně odpovídá funkčním městským regionům (Zimmermann, 2021). Zmíněný zákon byl v souladu s tehdejší celoevropskou renesancí městských regionů (Vinci, 2019). Hlavní úloha metropolitních měst spočívala v oblasti územní koordinace a integrace. Metropolitní města měla získat kompetence především v oblasti strategického řízení celého metropolitního území. (Camagni, 2003; Allulli, 2010; Balducci et. al, 2011)

V 90. letech 20. století začaly vznikat **metropolitní konference** jako právně nezávazné (neformální) formy meziobecní spolupráce s cílem strategicky plánovat a koordinovat rozvojové aktivity uvnitř metropolitních regionů (Fedeli, 2017; Zimmermann, 2021). Silná a stabilní metropolitní sdružení se ale vytvořila pouze v některých metropolitních regionech, jako je Turín, Milán, Bologna nebo Florencie (Vandelli & Vitali, 2014; Zimmermann, 2021).

Blíže k realizaci posunul koncept metropolitních měst až zákon č. 265/1999, který svěřil odpovědnost za iniciování jejich vzniku obcím a provinciím. Aby se obce a provincie společně dohodly na vzniku metropolitních měst (Balducci, 2003). Podle Allulliho (2010) tato nejednoznačnost v odpovědnosti za vytváření metropolitních měst odráží obecnější dlouhodobý rozpor mezi správní decentralizací a regionálním centralismem.

Ústavní reforma z r. 2001, známá jako Reforma Titulu V italské ústavy, byla dalším významným milníkem v procesu decentralizace italské veřejné správy. Reforma posílila pravomoci místních samospráv a definovala *Città Metropolitana* jako novou správní úroveň. V článku 114 italské ústavy se proto můžeme dočíst, že republika se skládá z obcí, provincií, metropolitních měst, regionů a států.

Ústavní reforma posílila autonomie místní a regionální samosprávy. Přiznala obcím, provinciím, metropolitním městům a regionům větší autonomii při výkonu jejich pravomocí. Ústavně zakotvila princip subsidiarity, takže rozhodování by mělo být přenášeno na nejnižší možnou správní úroveň. Reforma také redefinovala správní kompetence. Stanovila například, že pravomoci v oblasti územního plánování, infrastruktury a ekonomického rozvoje budou sdíleny mezi státem, regiony a místními správními celky, včetně metropolitních měst. (Balducci, 2003; Balducci, 2015; Demezière, 2021)

Ústava poskytla metropolitním městům právo koordinovat aktivity mezi obcemi v rámci metropolitního území, zejména v otázkách strategického plánování a rozvoje infrastruktury. Reforma zároveň umožnila metropolitním městům (stejně tak jako obcím a regionům) větší kontrolu nad jejich financemi a možnost zavedení vlastních daní. (Fricke & Gualini, 2017; Mobilio, 2018)

Navzdory ústavnímu zakotvení trvalo třináct dalších let, než mohla být metropolitní města skutečně zřízena. Postup, jak zakládat a spravovat metropolitní města, jakožto samostatné správní jednotky, nahrazující v nejdůležitějších městských aglomeracích zastaralé provincie, definitivně poskytl až tzv. Delriův zákon č. 56/2014 (*Legge Delrio*). Jeho cílem bylo přizpůsobit správní systém potřebám moderních metropolitních oblastí a zvýšit jejich efektivitu. Zákon vytvořil 14 metropolitních měst: Řím, Milán, Neapol, Turín, Benátky, Bologna, Florencie, Bari, Janov, Katánie, Reggio di Calabria, Palermo, Messina a Cagliari.

Správní strukturu italských metropolitních měst podle výše uvedeného zákona tvoří (zákon 56/2014):

- Metropolitní starosta (*Sindaco Metropolitano*). Tuto funkci vykonává starosta hlavního města metropolitní oblasti.
- Metropolitní rada (*Consiglio Metropolitano*). Jedná se o zákonodárný orgán složený ze zástupců obcí tvořících metropolitní území. Členy rady jsou starostové a radní jednotlivých obcí. Jsou voleni nepřímou. Přestože předcházející zákony č. 142/1990 a 265/1999 počítaly s možností, že členové metropolitní rady budou voleni přímo občany metropolitní oblasti, tak Delriův zákon tuto možnost zavrhl. Nepřímý volební systém byl zvolen především s cílem snížit náklady na administrativu (žádné samostatné volby) a zachovat funkční spojení mezi metropolitní radou a obcemi, které vytvářejí metropolitní oblast. Nepřímý volební systém byl výsledkem dohody, která měla minimalizovat konflikty mezi různými úrovněmi správy (obce, provincie, regiony). Politici se také obávali, že přímé volby do metropolitních rad by mohly mít nízkou volební účast, což by oslabilo legitimitu těchto orgánů. (Ruffini, 2017; Mobilio, 2018; Tubertini, 2018)
- Metropolitní konference (*Conferenza Metropolitana*). Jedná se o poradní orgán, jehož členy jsou starostové všech obcí metropolitní oblasti.

Delriův zákon 56/2014 také vymezil kompetence metropolitních měst. K nejdůležitějším z nich patří:

- koordinace územního plánování,
- organizace veřejné dopravy,
- ochrana životního prostředí a správa přírodních zdrojů,
- podpora ekonomického a sociálního rozvoje a
- správa vzdělávacích zařízení vyššího stupně (např. střední školy).

Záměrem Delriova zákona bylo nahradit zastaralé provincie moderními správními strukturami, přizpůsobenými potřebám velkých městských aglomerací, posílit spolupráci mezi obcemi uvnitř metropolitních oblastí a v neposlední řadě zajistit lepší koordinaci v otázkách dopravy, infrastruktury a územního rozvoje, aby mohla metropolitní města hrát klíčovou roli v ekonomickém rozvoji Itálie a posílit její postavení v evropském i globálním měřítku. (Tubertini, 2015; Vinci, 2019; Zimmermann, 2021)

Metropolitní města mají zákonnou povinnost zpracovávat Metropolitní strategický plán "*Piano Strategico Metropolitano*" (PSM), který definuje dlouhodobé cíle a priority metropolitního města a slouží jako nástroj pro plánování a koordinaci rozvoje metropolitní oblasti. Vypracování plánu je povinné pro všechna metropolitní města. PSM musí být v souladu s plány regionů (*Piano Territoriale Regionale*) a dalšími strategickými dokumenty obcí v rámci metropolitního území. PSM zpracovává metropolitní rada, která jej také schvaluje. Na tvorbě metropolitního plánu spolupracují zástupci obcí, občané a zainteresované strany z veřejného i soukromého sektoru. (Balducci et al., 2011; Zimmermann, 2021)

3. CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA JAKO LÍDR ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE V ITÁLII

Metropolitní město Bologna (*Città Metropolitana di Bologna*) vzniklo k 1. lednu 2015. Je jedním ze 14 metropolitních měst zřízených v Itálii na základě Delriova zákona. Metropolitní město převzalo nejenom územní vymezení, ale i řadu kompetencí bývalé provincie. Některé kompetence v oblasti politiky životního prostředí a územního plánování byly naopak přesunuty na region Emilia-Romagna (Tubertini, 2015).

Metropolitní město Bologna je považováno za jeden z mála případů v Itálii, kde se myšlenka zřízení metropolitní správy (metropolitního města) setkala s trvalou a značnou podporou jednotlivých správních úrovní: místní, provinční a regionální (Zimmermann, 2021).

Metropolitní město Bologna se nachází v regionu Emilia-Romagna ve střední části severní Itálie. Je to významný dopravní uzel a kulturní centrum s bohatou historií. Krajinu tvoří jak úrodné roviny, tak horské oblasti. Ekonomika regionu je rozmanitá, s rozvinutým průmyslem, vysokým podílem vědy, výzkumu a vysokého školství a také rozvinutým zemědělstvím (pěstování obilovin a vinné révy). Bologna je centrem veletrhů a mezinárodního obchodu. Je známá také nejstarší, dosud fungující evropskou univerzitou, založenou v roce 1088. Město má bohaté kulturní dědictví s mnoha historickými budovami, muzei a uměleckými galeriemi. Bologna je také známá svou živou kulturní scénou, gastronomií a festivaly.

Myšlenka meziobecní spolupráce mezi Bolognou a okolními obcemi není nová. Její počátky sahají do 60. let minulého století. V r. 1967 byl vytvořen první meziobecní plán "*Piano Intercomunale del Comprensorio Bolognese*" na který v r. 1984 navázal meziměstský územní plán (*Piano Urbanistico Intercomunale*). Spolupráce měla neformální charakter, přičemž zmíněné plány definovaly rozvojovou vizi celého městského regionu a měly především koordinační charakter (Tubertini, 2018; Zimmermann 2021).

K formalizaci spolupráce došlo až v roce 1994, kdy 37 obcí a představitelé provincie Bologna podepsali dohodu o založení Metropolitního města Bologna (*Accordo per la Città Metropolitana di Bologna*). Dohodli se na vzniku Metropolitní konference (*Conferenza Metropolitana*) v rámci níž se začalo diskutovat o společných rozvojových plánech, vycházejících z koncepce polycentrického rozvoje. (Mobilio, 2018; Tubertini 2018; Zimmermann 2021)

Rozvojové aktivity metropolitního město jsou financovány jak z vlastních daňových příjmů (jedná se především o podíl na příjmech z místních daní, jako je daň z nemovitosti, daň z pojištění a převodu vozidel), tak ze státních dotací a evropských fondů. Celkové investice plánované na období 2023-2025 činí přibližně 280 milionů EUR. Z toho více než 90 milionů EUR představují prostředky z italského Plánu národní obnovy a odolnosti (*PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*). Přibližně polovina celkových investic směřuje do oblasti dopravy a podpory udržitelné mobility. Ke klíčovým projektům patří Druhá etapa uzlu Rastignano – dokončení obchvatu města, vytvoření umělého tunelu pod železniční tratí Bologna-Florence, dále cyklostezky "*Via della Lana e della Seta*" a "*Idice*" o délce 130 km spojující města Bologna a Prato

přes Apeniny, obchvat obce Silla (odklon tranzitní dopravy) nebo různá bezpečnostní opatření na provinčních silnicích. (Città Metropolitana di Bologna, 2023)

Organizační strukturu, pravomoci a odpovědnosti metropolitního města, jeho orgánů a vztahů mezi obcemi, participaci občanů, rozpočet a způsob financování upravuje status (*Statuto della Città Metropolitana di Bologna*). Jeho současnou podobu schválila Metropolitní konference v r. 2016. (Città Metropolitana di Bologna, 2016)

Metropolitní rada (*Consiglio Metropolitano*) je složena z metropolitního starosty (starosty města Bologna) a 18 členů, kteří jsou voleni nepřímo, z řad starostů a obecních zastupitelů v obcích náležejících do metropolitního města Bologna. Metropolitní konference (*Conferenza Metropolitana*) zahrnuje metropolitního starostu, který ji svolává a předsedá jí, a starosty všech členských obcí. (Città Metropolitana di Bologna, 2023)

Struktura územní správy metropole Bologna se liší od ostatních italských metropolí. Vedle metropolitní rady a metropolitní konference byl navíc zřízen Úřad předsednictva metropolitní konference (*Ufficio di Presidenza della Conferenza Metropolitana*), který tvoří metropolitní starosta a předsedové sedmi svazků obcí, které vytvářejí metropoli. Jedná se o orgán zajišťující koordinaci mezi Metropolitním městem Bologna a jednotlivými svazky obcí, podporující integrovaný rozvoj celého metropolitního území. (Brunazzo, 2010; Bolgherini & Lippi, 2016; Zimmermann, 2021)

Metropolitní město se od svého založení snaží komunikovat s veřejností. Za tímto účelem zřizuje poradní výbory, jejichž členy jsou nejenom zástupci občanů, ale také podnikatelé, zástupci akademických institucí, neziskových organizací apod. (Città Metropolitana di Bologna, 2016)

4. SHRNUÍ ITALSKÝCH ZKUŠENOSTÍ

Italský správní systém je jedinečnou kombinací decentralizace a centralizovaného dohledu. Reformy veřejné správy v obecné rovině usilují o efektivnější řízení a přizpůsobení správy potřebám regionů. Zároveň ale čelí problémům spojeným se značnými ekonomickými rozdíly mezi severem a jihem Itálie a historickou fragmentací.

Podle Zimmermanna (2021) zavedení metropolitních měst v Itálii nebylo výsledkem ucelené a strategické reformy (vizionářské myšlenky nebo národního reformního úsilí), ale spíše reakcí na dílčí politické a administrativní tlaky. Tento "ad hoc" přístup odráží absenci komplexního dlouhodobého plánu pro správní reformu městských aglomerací a ukazuje, že změny nebyly vždy dobře promyšlené nebo koordinované.

Jak již bylo uvedeno, na počátku neexistovala vize a jasně definovaný cíl o postavení metropolitních měst ve víceúrovňovém systému italské veřejné správy. Zavedení metropolitních měst nenavazovalo na předchozí reformy, například na decentralizaci z roku 2001. Změny byly často politicky motivované, a ne vždy odpovídaly potřebám jednotlivých metropolitních oblastí. Koncept metropolitních měst byl v Itálii diskutován již od 90. let 20. století. Přestože byly vytvořeny právní základy, tak se jejich realizace často odkládala. Podle zákona č. 265 z roku 1999 byla odpovědnost za zřízení metropolitních měst ponechána na dobrovolné dohodě mezi obcemi a provinciemi, což vedlo k politickým neshodám a odkladům. Metropolitní města byla vnímána jako ohrožení pro tradiční provinční struktury, což vedlo ke střetům mezi různými správními úrovněmi. Bologna byla v této souvislosti spíše výjimkou. Zavedení metropolitních měst mělo nahradit provincie a tím zjednodušit veřejnou správu. Důraz byl kladen na administrativní úspory, nikoliv na strategický rozvoj. V evropském kontextu byla metropolitní města prezentována jako klíčový nástroj pro využívání evropských fondů, což ale neodpovídalo italské realitě. Nepřímý volební systém metropolitních rad a symbolické pravomoci starostů byly spíše výsledkem dohody, která měla minimalizovat konflikty než prostředkem k vytvoření efektivní správy. Metropolitní města nemají vždy jasně vymezené kompetence vůči regionům a obcím. To vede k problémům v koordinaci mezi správními jednotkami, zejména v otázkách strategického plánování a dopravy. (Longo & Mobilio, 2016; Fedeli, 2017; Fricke & Gualini, 2017; Riboldazzi, 2017; Mobilio, 2018; Vinci, 2019; Ježek, 2024)

Úspěch metropolitních měst v Itálii závisí na regionálních podmínkách. Například Bologna a Milán dokáží podle oslovených expertů svůj status efektivně využívat, zatímco jiná metropolitní města čelí byrokratickým a finančním problémům. Zavedení metropolitních měst nedokázalo vyřešit hlubší problémy italské veřejné správy, jako je silná fragmentace obcí nebo neefektivní financování.

Mobilio (2018) a Zimmermann (2021) identifikují dva institucionální modely fungování metropolitních měst v Itálii. **Federální model**, který je rozšířenější, odpovídá klasickému způsobu organizace většiny metropolitních měst. Členové metropolitní rady jsou voleni nepřímo prostřednictvím zástupců místních samospráv, tedy starostů a radních obcí spadajících do metropolitní oblasti. Tento model klade důraz na decentralizovanou spolupráci mezi obcemi a zastupování jejich zájmů v rámci metropolitní struktury. **Územní model** je naopak vzácnější a jeho klíčovým rysem by podle výše uvedených autorů měla být existence přímo voleného zastupitelstva na úrovni metropolitních měst. Obyvatelé metropolitní oblasti by tak přímo volili jak členy metropolitního zastupitelstva, tak metropolitního starostu. Tento systém by přinesl vyšší míru autonomie a demokratické legitimacy metropolitním městům. Nicméně přímé volby zůstávají podle našich zjištění spíše vizí nebo záměrem než realitou. Například v Miláně, Neapoli ani Římě se přímé volby nepodařilo zavést. Správa těchto metropolitních měst se však odlišuje od měst jako Bologna, Florencie nebo Janov, která jsou často zařazována k federálnímu modelu. Právě Milán, Neapol a Řím převzaly mnoho struktur zaniklých provincií a fungují spíše jako tradiční regionální správní celky s důrazem na centralizované řízení rozvoje metropolitního území.

Zimmermannova (2021) kritika je jistě oprávněná, protože zavedení metropolitních měst v Itálii nebylo výsledkem promyšleného reformního úsilí, ale spíše reakcí na dílčí problémy. Tento přístup vedl k omezené efektivitě metropolitních měst, která jsou často vnímána jako symbolické správní jednotky bez reálného vlivu. Aby se situace zlepšila, tak je podle názoru expertů zapotřebí metropolitní města integrovat do širší strategie reformy veřejné správy, která bude zahrnovat regionální koordinaci, zjednodušení správních struktur, a hlavně udržitelné financování. Podle expertů oslovených během výzkumu vyvolalo zavedení metropolitních měst v Itálii řadu kritických reakcí, které poukazují na tři zásadní problémy.

- **Omezené finanční zdroje.** Metropolitní města často trpí nedostatkem financí, což zásadně omezuje jejich schopnost plánovat a realizovat strategické záměry. Výsledkem je realizace spíše menšího množství méně ambiciózních projektů.
- **Nejasné a překrývající se kompetence.** Největší výzvou je však nejasné rozdělení kompetencí mezi metropolitními městy, regiony a obcemi. To vede k problémům, jako jsou zpoždování investic, neefektivní řízení a konflikty mezi jednotlivými úrovněmi správy. Tyto problémy jsou zvláště patrné v oblasti strategického plánování a dopravy, kde obce, metropolitní města a regiony často vytvářejí nekonzistentní strategické dokumenty. Metropolitní města odpovídají za strategii, zatímco regiony schvalují klíčové infrastrukturní projekty, což často vyvolává konflikty. Například v Lombardii preferuje metropolitní město Milán rozvoj jádrové oblasti, zatímco region dává přednost rozvoji periferií. Podobný konflikt mezi metropolitním městem Neapol a regionem Kampánie se týkal financování a koordinace dopravních služeb. V Neapoli vedla nejasná dělba odpovědností mezi metropolitním městem a obcemi v oblasti odpadového hospodářství k environmentálním problémům a nespokojenosti obyvatel. Tyto konflikty oslabují důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Ve Florencii se metropolitní město, obce a region přely o to, kdo má nést náklady na opravu školy. V Janově došlo k nejasnostem ohledně odpovědnosti za obnovu zelených ploch po povodních, přičemž všechny úrovně správy měly odlišné priority a obviňovaly se z nečinnosti.
- **Legitimita metropolitního vládnutí.** Dalším problémem, který experti zdůrazňují, je otázka demokratické legitimacy a reprezentace metropolitních měst. V současném systému plní starosta jádrového města zároveň roli starosty metropolitního města, což vede k nerovnoměrnému zastupování zájmů celého metropolitního území. Tento dvojitý mandát může vyvolávat napětí, protože metropolitní starosta se přirozeně více soustřeďuje na potřeby jádrového města, zatímco periferní obce mohou mít

pocit, že jejich zájmy nejsou dostatečně hájeny. K tomu se přidává fakt, že členové metropolitní rady jsou voleni nepřímo zástupci obcí, což snižuje přímý vliv občanů na správu metropolitního města. Tento model sice podporuje spolupráci mezi obcemi, ale zároveň oslabuje demokratickou legitimitu a prestiž metropolitní samosprávy.

Jako klíčové řešení experti navrhují legislativní úpravy, které by jasně vymezily pravomoci jednotlivých úrovní správy, zavedly efektivní mechanismy koordinace a udržitelné financování. Dále doporučují zvážit zavedení přímých voleb metropolitního starosty i členů metropolitní rady, aby občané mohli aktivně rozhodovat o směřování celého metropolitního území.

Je nutné podle jejich názoru posílit úlohu metropolitních měst také prostřednictvím zvýšení jejich finančních zdrojů a pravomocí. Metropolitní města by měla být vnímána jako silné a reprezentativní subjekty schopné efektivně řídit rozvoj svého území. Vizí do budoucnosti by mělo být také zavedení mechanismů, které zajistí rovnoměrné zastupování jak jádrového města, tak periferních obcí, aby se zabránilo koncentraci moci v jádru a podpořila se integrace celého metropolitního území.

ZÁVĚR: K MOŽNOSTEM VYUŽITÍ ITALSKÝCH ZKUŠENOSTÍ V ČESKÉ PRAXI

Úvodem budiž zdůrazněno, že italský a český správní systém se liší svou historickou genezí, strukturou a způsobem fungování, což znamená, že italské zkušenosti mohou sloužit pouze jako inspirace, nikoli jako model pro přímé kopírování či přenášení. Italské zkušenosti s reformami veřejné správy a zaváděním metropolitních měst přesto nabízejí řadu užitečných poznatků, které mohou být inspirativní pro české metropole a širší správní systém Česka. K nejvýznamnějším z nich patří (Ježek, 2024):

- **Jasně vymezení kompetencí a odpovědností.** Jedním z největších problémů italských metropolitních měst je nejasné rozdělení kompetencí mezi metropolitními městy, regiony a obcemi. V českém kontextu je důležité zajistit, aby případná metropolitní správa měla jasně vymezené pravomoci, které nebudou kolidovat s pravomocemi krajů nebo obcí. Přehledné rozdělení odpovědností může zabránit konfliktům a zvýšit efektivitu správy. Jak uvádí Ježek (2024), českým metropolím v této souvislosti bohužel chybí představy, o čem by se mělo na metropolitní úrovni rozhodovat, resp. jaké kompetence obcí na jedné straně a krajů na straně druhé, by se měly přenést na metropolitní úroveň. Diskuse se často zaměřuje na právní vymezení, niž by byly jasně definovány kompetence. Představa, že obce budou bez patřičné motivace přesouvat některé své kompetence a rozpočtové zdroje na metropolitní úroveň je i ve světle italských zkušeností nereálná.
- **Důraz na strategické plánování a koordinaci.** Povinné zpracovávání Metropolitního strategického plánu (PSM) v italských metropolitních městech ukazuje význam dlouhodobého plánování zaměřeného na rozvoj metropolitní oblasti. Pražský metropolitní plán se týká pouze Prahy, nikoliv celé metropolitní oblasti. České metropole (Praha, Brno, Ostrava) by mohly přijmout podobný přístup a zavést pravidelnou koordinaci strategických plánů s kraji a přilehlými obcemi nebo společenstvími obcí.
- **Financování a udržitelnost.** Relativní nedostatek finančních zdrojů je jedním z největších problémů italských metropolitních měst. České metropole by měly zajistit dostatečné financování prostřednictvím kombinace státních dotací, evropských fondů a vlastních příjmů. Vlastními příjmy lze chápat jako příslušný podíl na centrálně vybíraných daních, což ovšem předpokládá reformu rozpočtového určení daní, která budí velké kontroverze.
- **Demokratická legitimita a reprezentace.** Italský systém, kde metropolitní starosta zastává zároveň roli starosty jádrového města, a metropolitní rada je volena nepřímo, oslabuje demokratickou legitimitu. Italský model metropolitních měst spíše odpovídá modelu meziobecní spolupráce, než územně-správní jednotky.
- **Podpora meziobecní spolupráce v metropolitních územích.** Italský model meziobecních svazů nabízí inspiraci pro zlepšení spolupráce mezi menšími obcemi v metropolitních regionech. Dosavadní

diskuse v Pražské-středočeské metropolitní oblasti jdou tímto směrem. Jelikož součástí této oblasti (záleží na územním vymezení) je řádově 700 obcí, tak se uvažuje o tom, že by metropolitní svazek vytvářela především společenství obcí, která ovšem musí nejprve vzniknout. Jejich vznik umožnila novela Zákona o obcích 128/1990 Sb.

- **Flexibilní legislativa.** Italské zkušenosti ukazují, že příliš rigidní nebo naopak vágní legislativa může bránit efektivní implementaci reforem. Proto bychom měli v Česku vytvořit takový legislativní rámec, který umožní přizpůsobení specifickým potřebám jednotlivých metropolí, aniž by docházelo ke konfliktům nebo zpožděním.

Italská zkušenost jasně ukazuje, že úspěšná metropolitní správa vyžaduje nejen dobře promyšlené legislativní reformy, ale také dostatečné financování, demokratickou legitimitu a ochotu spolupracovat mezi různými úrovněmi veřejné správy. Tyto principy by měly být základem budoucích reforem českých metropolí.

Poděkování

Děkuji pracovníkům Città metropolitana di Bologna za poskytnuté informace, prof. Karstenovi Zimmermannovi z TU Dortmund za konzultace a zesnulému prof. Robertu Camagnimu z Politecnico di Milano za myšlenkové inspirace.

Článek vznikl v rámci řešení projektů TAČR Beta TIRSMV217 “*Analýza institucionalizace a posílení motivace metropolitní spolupráce v pražsko-středočeském prostoru*” a Studentské grantové soutěže Západočeské univerzity v Plzni č. SGS-2022-013 „Smart cities a sociální, ekologická a ekonomická transformace měst“

ZDROJE

- Allulli, M. (2010). *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*. Cittalia Fondazione ANCI Ricerche. Dostupné 28.11.2024 z <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/citt%C3%A0-P-2010-06-La-riforma-metropolitana-e-i-suoi-dilemmi.pdf>
- Balducci, A. (2003). Policies, Plans and Projects: Governing the City-region of Milan. *disP - The Planning Review*, 39(152), 59–70. <https://doi.org/10.1080/02513625.2003.10556835>
- Balducci, A. (2015). Alessandro Balducci — Italy. *disP - The Planning Review*, 51(1), 48–49. <https://doi.org/10.1080/02513625.2015.1038061>
- Balducci, A., Fedeli, V. & Pasqui, G. (2011). *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315610924>
- Behnke, N. (2010). Politische Dezentralisierung und administrative Dekonzentration in Italien. In J. Bogumil & S. Kuhlmann (Eds.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, (pp. 299–322). Springer VS.
- Bobbio, L. (2005). Italy: After the Storm. In B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, (pp. 29-46). Taylor & Francis. https://doi.org/10.1007/978-0-230-21242-8_3
- Bolgherini, S., & Lippi, A. (2016). Italy: Remapping local government: From re-allocation and re-shaping to re-scaling. In U. Sadioglu & K. Dede (Eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, (pp. 265–288). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-0317-0.ch011>
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431–451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>
- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324. <https://doi.org/10.1177/09697764030104002>

- Brunazzo, B. (2010). Italian regionalism: A semi-federation is taking shape, or is it? In H. Baldersheim & L. Rose (Eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (pp. 180–197). Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1057/9780230289826_10
- Camagni, R. (2003). Città, governance urbana e politiche urbane europee. *disP - The Planning Review*, 39(152), 26–36. <https://doi.org/10.1080/02513625.2003.10556831>
- Cerruti, R., & Bobbio, L. (2015). *Le autonomie locali in Italia: Tra tradizione e innovazione*. Il Mulino.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2013). Remapping the state: Inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208–234. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.781024>
- Città Metropolitana di Bologna (2016). *Statuto della Città Metropolitana di Bologna*. Dostupné 28.11.2024 z <https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Documenti/Statuto>
- Città Metropolitana di Bologna. (2023). *Bilancio 2023-2025: La Città Metropolitana investe 280 milioni di euro*. Dostupné 28.11.2024 z https://www.bolognametropolitana.it/Home_Page/Archivio_news/001/Bilancio_2023-2025_la_Citta_metropolitana_investe_280_milioni_di_euro_
- Cotta, M., & Verzichelli, L. (2007). *Political Institutions in Italy*. Oxford University Press.
- D'Albergo, E., & Lefèvre, C. (2018). Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants. *Territory, Politics, Governance*, 6(2), 147–158. <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1459203>
- Demazière, C. (2021). Exploring the creation of the metropolitan city-region government: the cases of England, France and Italy. *European Planning Studies*, 29(11), 2038–2055. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1923666>
- Fedeli, V. (2017). Metropolitan governance and metropolitan cities in Italy: Outdated solutions for processes of urban regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265–274. <http://doi.org/10.1007/s13147-016-0430-7>
- Fossati, A., & Panella, G. (2020). *Il governo locale: Economia e politiche delle autonomie*. FrancoAngeli.
- Fricke, C., & Gualini, E. (2017). Metropolitan regions as contested spaces: the discursive construction of metropolitan space in comparative perspective. *Territory, Politics, Governance*, 6(2), 199–221. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1351888>
- Gelli, F. (2001). Planning Systems in Italy within the Context of New Processes of “Regionalization.” *International Planning Studies*, 6(2), 183–197. <https://doi.org/10.1080/13563470123858>
- Grasse, A. (2005). *Modernisierungsfaktor Region: Subnationale Politik und Föderalisierung in Italien*. VS-Verlag.
- ISTAT (2023). *Popolazione residente nei comuni italiani*. Istituto Nazionale di Statistica. <https://www.istat.it>
- Ježek, J. (2023). Institucionalizace metropolitních regionů v Německu a ve Francii ve vzájemném srovnání. In V. Klímová & V. Žitek (Eds.), *XXVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách: Sborník příspěvků* (s. 116–122). Masarykova univerzita. <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P280-0311-2023-14>
- Ježek, J. (2024). *Analýza institucionalizace a posílení motivace metropolitní spolupráce v pražsko-středočeském prostoru*. Nepublikovaná zpráva. Ministerstvo vnitra ČR.
- Ježek, J., Malast, J., Kopecký, M. & Kaňka, L. (2015). *Spolupráce obcí a měst: České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci*. Západočeská univerzita v Plzni.
- Koppl, S. (2007). *Das Politische System Italiens: Eine Einführung*. VS-Verlag.
- Lefèvre, C. (2002). Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9–25. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>
- Longo, E. & Mobilio, G. (2016). Territorial government reforms at the time of financial crisis: the dawn of metropolitan cities in Italy. *Regional & Federal Studies*, 26(4), 509–530. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1210603>

- Mobilio, R. (2018). *La governance delle città metropolitane in Italia: Modelli istituzionali e prospettive*. Editrice Universitaria Bologna.
- Procacci, G. (2007). *Dějiny Itálie*. Nakladatelství Lidové noviny.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Riboldazzi, R. (2017). Local government innovation in Italy and its impact on urban and regional planning with a focus on the Milanese context. In C. Nunes-Silva (Ed.), *Local government in Europe* (pp. 89–109). Springer.
- Ruffini, R. (2017). The reform of provinces and metropolitan cities in Italy: A new territorial governance framework. *Territory, Politics, Governance*, 5(1), 71–87. <https://doi.org/10.1080/21622671.2016.1201012>
- Tubertini, C. (2015). La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni: Analisi delle relazioni istituzionali. *Rivista online di Urban@it*. Dostupné 29.11.2024 z https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/6_BP_Tubertini.pdf
- Tubertini, C. (2018). La città metropolitana nelle prime esperienze applicative. *Rivista online di Urban@it*. Dostupné 29.11.2024 z <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/07/04-la-citta-metropolitana-nelle-prime-esperienze-applicative-tubertini.pdf>
- Vandelli, L. & Vitali, W. (2014). Il cammino accidentato verso le città metropolitane. In W. Vitali (Ed.), *Universen'agenda per le città: Nuove visioni per lo sviluppo urbano* (pp. 75–90). Bologna.
- Vinci, I. (2019). Governing the metropolitan dimension: A critical perspective on institutional reshaping and planning innovation in Italy. *European Journal of Spatial Development*, 70, 1–21. <https://doi.org/10.30689/EJSD2019:70.1650-9544>
- Wikipedia (n.d.). *Città Metropolitana di Bologna*. Dostupné 28.11.2024 z https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_City_of_Bologna
- Zimmermann, K. (2021). Italy. In K. Zimmermann, P. Feiertag (Eds.), *Governance and City Regions - Policy and Planning in Europe* (pp. 118-186). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003201922>
- Costituzione della Repubblica Italiana. (1947). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 298, 27 dicembre 1947.
- Riforma del Titolo V della Costituzione. Legge costituzionale n. 1 del 18 ottobre 2001. (2001). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 248, 24 ottobre 2001.
- Legge n. 281 del 17 maggio 1970. (1970). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 133, 26 maggio 1970.
- Legge n. 142 del 8 giugno 1990. (1990). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 135, 12 giugno 1990.
- Legge n. 265 del 3 agosto 1999. (1999). Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 183, 6 agosto 1999.
- Legge n. 267 del 18 agosto 2000. (2000). Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 227, 28 settembre 2000.
- Legge n. 56 del 7 aprile 2014. (2014). Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (Legge Delrio). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 81, 7 aprile 2014.
- Legge n. 86 del 10 gennaio 2024. (2024). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 12, 15 gennaio 2024.
- Regione Emilia-Romagna. (2012). Norme per la fusione e l'associazionismo comunale (Legge regionale n. 21/2012). *Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna*.
- Zákon o obcích 128/1990 Sb.