

IL RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI IN SARDEGNA E LA TORMENTATA ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI CAGLIARI*

di Antonio Riviezzo**
(12 marzo 2016)

SOMMARIO: 1.- *Introduzione.* 2.- *Delrio vs. Erriu: assonanze e dissonanze.* 3.- *Il contesto europeo e la (non sempre chiara) relazione tra «città» e «area» metropolitana.* 4.- *Breve storia della Città metropolitana in Italia.* 5.- *Brevissima storia della Città metropolitana (con connesso Requiem delle Province) in Sardegna.* 6.- *Perplexità: a) «il carro davanti ai buoi»; 7.- (segue) b) la scelta della enumerazione delle competenze e i riflessi sulla reale natura giuridica dell'Ente; 8.- (segue) c) le diverse tecniche di giustificazione del potere e le potenziali asimmetrie istituzionali.* 9.- *Da ectoplasma ad anfibio: l'ambigua vocazione della Città metropolitana, sospesa tra dimensione territoriale e inclinazione funzionale.*

1.- *Introduzione*

La legge 7 aprile 2014 n. 56 (c.d. legge Delrio) ha da qualche tempo riportato la questione del riordino degli Enti locali al centro del dibattito istituzionale, politico e – ovviamente – dottrinale, dando la stura a una *congerie* di considerazioni piuttosto corposa su ognuno di tali versanti¹.

Nella presente sede interessano, naturalmente, solo le questioni strettamente legali, quantunque spesso il confine tra una dimensione e l'altra del dibattito risulti alquanto evanescente.

Ad ogni buon conto, mi pare che la recente approvazione, il 27 gennaio di quest'anno da parte del Consiglio, della legge della Regione Autonoma della Sardegna 11 febbraio 2016, n. 2 (c.d. legge Erriu) si inserisca perfettamente lungo tale linea discorsiva.

Tale legge, in particolare, ha per alcuni versi aderito all'impianto generale tratteggiato dalla fonte statale di riforma (Delrio), mentre per altri ha preferito discostarsene.

Nessuna sorpresa quanto al primo ordine di scelte: la stessa legge n. 56/2014, del resto, chiariva che «*i principi della presente legge valgono come*

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Il dibattito *in subiecta materia* ha vissuto una non breve fase di torpore nel primo decennio del XXI secolo, ma si è riacceso proprio in occasione della discussione, e della successiva entrata in vigore, della legge in parola, la quale ha riproposto all'opinione pubblica le tematiche per la prima volta isolate dal Governo Monti (eliminazione/depotenziamento delle Province quali organi politici di governo locale, ai fini della realizzazione di una contrazione della spesa pubblica), da questo perseguite in un'ottica emergenziale (legge 7 agosto 2012, n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012) e successivamente caducate, proprio per tale ragione, dal noto intervento della Corte costituzionale meno di un anno dopo (sentenza n. 220 del 2 luglio 2013). A seguito della citata decisione della Consulta, peraltro, il dibattito stesso è progressivamente slittato dal *destino* delle Province all'*istituzione* delle Città metropolitane, in quanto organi di governo locale "naturalmente" subentranti alle Province. Tale dibattito può essere agevolmente ricostruito grazie all'*Osservatorio sulle Città metropolitane* della rivista *on line* «Federalismi.it», nel quale (osservatorio) sono reperibili numerosissimi contributi, che spaziano dalla semplice cronaca istituzionale ai saggi dottrinali veri e propri, e che ha costituito una delle fonti di informazioni privilegiate per la stesura delle presenti note. Per evitare di appesantire la trattazione con eccessivi riferimenti bibliografici, tale indicazione generale valga quale rimando *ad omnia*, sebbene ciò non mi dispensi, da qui in avanti, dall'individuare partitamente i contributi che ho utilizzato per argomentare sui singoli punti dello scritto.

principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»; ragion per cui era lecito attendersi che le fonti dell'autonomia, tra cui ovviamente anche quella sarda, li rispettassero².

Qualche rilievo, per contro, potrebbe forse muoversi alle scelte *politiche* con cui la fonte regionale si è discostata dall'impianto normativo predisposto dal legislatore statale: sebbene, infatti, in tal caso entri in gioco proprio il principio dell'autonomia costituzionale delle tre Regioni speciali summenzionate (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, *scil.*), è spesso difficile capire se, di volta in volta, ci si trovi davanti ad una disposizione di principio, quindi inderogabile, oppure di dettaglio, quindi defettibile³.

Ad ogni modo, se e quando tali questioni si porranno, si potrà esser certi di almeno due cose:

a) laddove, e nella parte in cui, le fonti dell'autonomia (ad iniziare dalla legge sarda) abbiano seguito fedelmente il modello voluto dal legislatore nazionale, ne condideranno il destino: *aut simul stabunt, aut simul cadent* (non va dimenticato, infatti, che la stessa legge Delrio è stata oggetto di diverse censure di ordine giuridico-costituzionale in alcune sue porzioni, sulle quali la Corte costituzionale dovrà esprimersi a breve)⁴;

b) laddove, per contro, le fonti dell'autonomia (e in particolare quella sarda, per quanto qui rileva) si siano discostate – in tutto o in parte – dal disegno statale, esse si saranno esposte a un duplice rischio ulteriore:

b.i) l'invalidità per violazione diretta della Costituzione (*rectius*: di un suo principio), nella parte in cui la legge Delrio abbia invece rispettato i vincoli supremi, ovvero

b.ii) l'invalidità per violazione indiretta della stessa, nella parte in cui la fonte speciale abbia regolato una certa materia difformemente da un dispositivo di principio contenuto nella fonte nazionale di disciplina, proprio in virtù dello *status* della "Delrio", legge «*di grande riforma economica e sociale*» di cui si diceva sopra.

A distanza di quasi due anni dall'avvio di tale processo riformatore, e con la consapevolezza di essere tuttora in una fase di passaggio, mi pare comunque che ci siano tutti gli elementi per iniziare a decifrare la traiettoria che l'evoluzione normativa in materia di Enti locali sta tracciando con sempre maggiore nettezza.

Va da sé che l'ampiezza della materia rende necessario circoscrivere il campo d'osservazione a uno o più profili specifici; in caso contrario, il presente contributo non potrebbe essere contenuto, come è nei miei propositi, nell'ambito di una veloce, per quanto ragionata, annotazione, richiedendosi invece il respiro di un saggio lungo, se non proprio di una trattazione

2 Art. 1.5 legge n. 56/2014. Non è nemmeno il caso, probabilmente, di ricordare che il carattere di «*grande riforma economica e sociale*» della legge statale era un limite *pretorio* della potestà legislativa regionale, che però continuerebbe a sussistere ancora oggi, sotto la nuova intestazione di «*tutela dell'unità economica*» del Paese ex art. 120, 2° comma, Cost.

3 Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 274-279.

4 La stessa legge Delrio, infatti, è sospettata di illegittimità costituzionale in più punti: a quanto mi consta, pendono ad oggi almeno quattro ricorsi contro di essa, promossi, rispettivamente, dalla Regione Lombardia (in G.u., 1ª s.s., n. 31 del 31 luglio 2014), dalla Regione Veneto (in G.u., 1ª s.s., n. 33 del 6 agosto 2014), e dalle Regioni Campania e Puglia (contestuali, entrambi in G.u., 1ª s.s., n. 34 del 13 agosto 2014). Vedremo brevemente più avanti su cosa si appuntino esattamente le critiche delle parti ricorrenti.

monografica.

Mi concentrerò quindi, nelle prossime pagine, esclusivamente sulla configurazione e sulla natura giuridica dell'Ente di più recente introduzione nell'ordinamento costituzionale italiano: la Città metropolitana, provando a dimostrare come il rovesciamento (almeno ad oggi) del naturale rapporto tra fonte costituzionale (rispettivamente: Costituzione e Statuto speciale) e fonte primaria (rispettivamente: legge statale e legge regionale), unito alla tecnica di costruzione di tale figura, quanto alle competenze attribuite (enumerate) ed alle forme di investitura nel potere dei relativi organi (legittimazione popolare indiretta), possa generare delle criticità non facilmente superabili in termini di validità giuridica della fattispecie.

2.- *Delrio vs. Erriu: assonanze e dissonanze*

Come preavvertito, un censimento completo e pignolo di analogie e differenze tra le due fonti di disciplina in parola richiederebbe uno spazio di cui non dispongo, per cui mi limiterò a sottolineare i profili di somiglianza e dissomiglianza più macroscopici e strettamente funzionali alla progressione del ragionamento che andrò ad esporre.

Con tale limitazione analitica, va sottolineato innanzitutto che sussiste tra le due leggi in parola un'*assonanza metodologica*, consistente nell'aver fatto precedere – con tutte le incognite del caso – la “riscrittura” del livello primario del sistema giuridico a quello costituzionale.

La scelta è stata criticata da un'attenta dottrina quanto alla genesi ed all'adozione della legge Delrio⁵, ma non vedo perché il medesimo ordine di censure non debba valere anche per la fonte regionale in riferimento all'art. 43 dello Statuto sardo (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3)⁶.

Una *seconda assonanza*, stavolta attinente al *merito legislativo*, è rinvenibile nella comune scelta di elidere (eludere?), o quantomeno depotenziare, il livello di governo provinciale (*rectius*: sopracomunale), soprattutto eliminando il meccanismo di investitura popolare diretta per gli organi di c.d. area vasta.

Nella concorde visione del legislatore statale e di quello regionale, pertanto, il governo territoriale dell'area sopracomunale (e non ancora regionale) dovrà passare attraverso un meccanismo che veda nei Comuni i soggetti attivi di un processo di aggregazione *istituzionale* con finalità eminentemente amministrative, ma non (più) politiche⁷.

Nessuna differenza significativa, infine, è dato rinvenire riguardo alle competenze attribuite ai nuovi soggetti istituzionali dalle rispettive fonti di disciplina, coerentemente del resto con la comune *ratio* del riordino, almeno

5 La critica è diffusissima, per cui mi limiterò a richiamare solo i due Autori che più ho seguito, anche sotto il profilo argomentativo: A. SPADARO, *Le città metropolitane, tra utopia e realtà*, in Federalismi.it, n. 1/2015, 1-35 (*paper*), spec. 12 ss. e M. GORLANI, *La “nuova” Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in Forumcostituzionale.it, contributo del 31 agosto 2014, 1-23 (*paper*), spec. 9 ss.; ad ogni buon conto, tratterò un po' più diffusamente della questione nel § 6.

6 Del resto, si tratterebbe della stessa operazione che ha già compiuto A. SAIITA, *Città metropolitane e Consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla l.r. n. 8 del 2014*, in Federalismi.it, n. 12/2014, 1-10 (*paper*), allorché criticò il legislatore siciliano per la “fuga in avanti” (rispetto all'art. 15 dello Statuto d'autonomia) rappresentata dalla legge regionale 24 marzo 2014, n. 8.

7 Così, a proposito della riforma Delrio, O. CHESA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in Federalismi.it, n. 25/2013, 1-23 (*paper*), spec. 5-7. *Amplius* § 8.

quella *palese* (il che determina una *terza assonanza*, anch'essa *di merito*)⁸.

Venendo alle *dissonanze*, mi pare se ne possano isolare fondamentalmente due, anche in tal caso una *di metodo* e l'altra *di merito*, ma stavolta così connesse che conviene trattarle assieme.

In effetti, la prima (di metodo), la si desume dalla differente articolazione del nuovo sistema *nazionale* delle autonomie locali, *più semplice*, rispetto a quello *regionale*, *più complesso* (dissonanza di merito). In estrema sintesi:

a) nella legge Delrio, alla Provincia abolita subentrerà alternativamente, senza ulteriori complicazioni, o la Città metropolitana (coincidente con la circoscrizione territoriale provinciale della Città capoluogo di Regione)⁹, ovvero l'istituenda Unione di Comuni (in prima battuta, tutti i Comuni facenti parte della circoscrizione territoriale provinciale della Città già capoluogo di Provincia, ma non di Regione)¹⁰;

b) per contro, nella legge Erriu (per lo meno quando questa sarà "a regime")

b.i) da un lato, viene adottata l'idea (comune al legislatore siciliano, peraltro¹¹) di un'area *metropolitana ristretta* sulla quale insisterà la futura Città metropolitana (tre nell'Isola maggiore, una in quella minore)¹²;

b.ii) dall'altro e a cascata, ciò implica la riesumazione (seppur talora sotto mentite spoglie) della *Provincia* (in Sardegna, la porzione della "vecchia" Provincia di Cagliari che non confluirà nella Città metropolitana di Cagliari è

8 L'art. 1.44 della legge Delrio dispone infatti che «*alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti funzioni fondamentali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni di comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano*». L'art. 17.4 della legge r. n. 2/2016, da leggersi in combinato disposto col successivo art. 22.1, per contro, prevede, più asciuttamente, che alla Città metropolitana di Cagliari siano «*attribuite, oltre alle funzioni fondamentali ad essa proprie, le funzioni della Provincia di Cagliari per il proprio territorio, stabilite dalla presente legge o da altre leggi regionali, quelle attribuite alle unioni di comuni e quelle eventualmente attribuite dai comuni che ne fanno parte*» (art. 17) e che pertanto questa «*svolge le finalità istituzionali e le funzioni fondamentali attribuite dalla legge statale, oltre a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 4*» (art. 22).

9 Art. 1.6 legge n. 56/2014.

10 Art. 1, comma 4 e commi 104-141, legge n. 56/2014.

11 Si veda la legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15, e in particolare l'art. 1.2 (da leggersi assieme agli artt. 7 e 9 della precedente legge r. n. 8/2014), concernente l'istituzione delle tre Città metropolitane *ristrette* di Palermo, Catania e Messina.

12 Artt. 17 ss. legge r. n. 2/2016.

stata tranquillamente battezzata «*Provincia del Sud Sardegna*»), fermo restando che essa non vanterà comunque alcuna legittimazione popolare diretta¹³;

b.iii) ancora, è prevista, come nel disegno nazionale, l'*Unione di Comuni*, da realizzarsi, in via di principio, ogni qual volta non si debba far luogo all'istituzione di una Città metropolitana¹⁴.

Sussistono però tre/quattro figure specifiche, dai contorni alquanto incerti, tanto da far pensare, nel caso di specie, più che a una legge di sistema, ad una vera e propria legge provvedimentale, e segnatamente:

b.iv) la *Città media* (in sostanza, il "vecchio" capoluogo di Provincia, esentato dall'obbligo di consorziarsi con altri Comuni)¹⁵;

b.v) la *Rete urbana* (in sostanza, la città di Olbia e i Comuni limitrofi, che dovrebbero beneficiare di finanziamenti regionali *ad hoc*)¹⁶;

b.vi) la *Rete metropolitana* (in sostanza, l'area vasta del c.d. Triangolo industriale avente ai suoi vertici nelle Città di Sassari, Alghero e Porto Torres, che – a quanto è dato capire – verrebbe ad occupare, *agli occhi della Regione*, una posizione formalmente assimilabile a quella della Città metropolitana di Cagliari, sebbene, *agli occhi della legge*, finisca per beneficiare delle medesime tutele e fonti di finanziamento dell'Unione di comuni *urbana* di cui al precedente punto *b.v*)¹⁷;

b.vii) infine, l'*Unione di Comuni insistente su un territorio che presenti indici di svantaggio socio-economico* (anch'essa – presumo – destinataria di finanziamenti *ad hoc*, seppur sotto capitoli di spesa distinti da quelli delle Unioni «metropolitane» e «urbane» e che riecheggia per parecchi versi la vocazione delle "vecchie" Comunità montane)¹⁸.

Sul perché di una architettura istituzionale talmente complicata (a tacer della disciplina «transitoria» che, nel malaugurato caso di mancata modificazione dello Statuto sul punto, diverrebbe stabile), riesco a immaginare un'unica spiegazione plausibile.

Come dicevo poco sopra, la motivazione *ufficiale* che ha indotto le autorità normative competenti, sia a livello statale, sia a livello regionale, a rimodulare il governo locale è stata la necessità di razionalizzare la spesa pubblica, rendendola meno gravosa e (almeno) altrettanto efficiente¹⁹. In tale ottica, al di là di quello che, in bene o in male, si può pensare della riforma Delrio, se non altro si deve dar atto al legislatore nazionale di aver operato con una certa coerenza: ha predisposto dei modelli organizzativi ritenuti idonei allo scopo, ed a tali modelli ha chiamato la realtà istituzionale ad adattarsi, in vista della contrazione della spesa pubblica.

Al contrario, il quadro organizzativo tracciato dal legislatore regionale sembra del tutto privo di una logica conformativa della realtà: le fattispecie considerate, infatti, sono in troppi casi (Reti, metropolitana e urbana, e Città medie) caratterizzate dalla *singolarità*, piuttosto che dalla generalità, per quanto

13 Artt. 24 ss. legge r. n. 2/2016.

14 Art. 7.2 legge r. n. 2/2016.

15 *Ibidem*.

16 Art. 7.3 lett. *b*, in combinato disposto con l'art. 9 della legge r. n. 2/2016.

17 Art. 7.3 lett. *c*, in combinato disposto con l'art. 8 della legge r. n. 2/2016.

18 Art. 7.1 e 7.3 lett. *a*, in combinato disposto con l'art. 3 della legge r. n. 2/2016.

19 Cfr. le Relazioni ai rispettivi disegni di legge, statale e regionale, n. 1542 del 20 agosto 2013 (per la legge Delrio) e n. 176 del 15 gennaio 2015 (per la legge Erriu).

limitata²⁰.

Si tratta, in sostanza, di una *fotografia* dell'esistente, e questo dato – difficilmente controvertibile – se unito all'insolita attenzione che il legislatore regionale del 2016 pare aver riservato agli aspetti economico-finanziari del riassetto²¹, mi fa ragionevolmente presupporre che la logica profonda della legge Erriu sia stata quella di salvaguardare le posizioni (*in primis* appunto quelle economico-finanziarie) acquisite, più che quella di attuare un (virtuoso) riordino, con l'unica reale eccezione rappresentata dall'istituzione/attivazione della Città metropolitana di Cagliari (ed ecco perché ne parlo più diffusamente)²².

Insomma: una logica *confermativa* (dell'esistente) regionale, piuttosto che *conformativa* statale; una logica, quindi, di salvaguardia che però è l'esatta negazione del concetto stesso di «riforma» (pure richiamato ed enfatizzato a più riprese nella Relazione introduttiva al disegno di legge Erriu)²³: ecco la *dissonanza di merito*.

20 L'impressione è fortissima soprattutto se si leggono con occhio appena attento le «definizioni» normative dell'art. 2 della legge in commento.

21 Cfr. in particolare l'art. 16 della legge r. n. 2/2016.

22 Artt. 17-23, legge r. n. 2/2016.

23 La relazione si apre infatti con le seguenti parole (ho enfatizzato i termini «riforma», «riordino» e «cambiamento» per rimarcare la spiccata ricorsività, dato che compaiono una decina di volte in queste poche righe): *«Il presente disegno di legge considera come necessario e improrogabile il grande obiettivo di riforma del sistema delle autonomie locali della Regione, quale momento propulsivo di modernizzazione di una pubblica amministrazione che deve mirare a essere dinamica, efficiente, economica, il più possibile vicina ai cittadini, capace di individuare soluzioni gestionali e amministrative omogenee nei diversi ambiti territoriali governati. La riforma risulta indifferibile considerata l'urgenza di dare risposta alle prospettive di riordino scaturenti dall'esito dei referendum del 6 maggio 2012, abrogativi delle leggi istitutive delle province di Carbonia Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia Tempio, nonché dalla necessità di adeguarsi alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta legge Delrio), che contiene alcuni principi di grande riforma economica e sociale applicabili anche alla Regione Sardegna. Il disegno di legge, cogliendo la richiesta di cambiamento che giunge dalla società, oggi più che mai pressante a causa della grave crisi economico-sociale, opera una scelta che si colloca nel solco del processo riformatore in atto e individua una nuova e più razionale organizzazione delle autonomie locali finalizzata a una gestione più efficiente delle funzioni e dei servizi da esse svolte. I pilastri su cui poggia la riforma istituzionale sono i comuni, in forma singola o associata. La Regione continua a svolgere i compiti di indirizzo, programmazione e controllo; i comuni svolgono le funzioni amministrative in unione o Associazione di unioni per assicurarne l'esercizio più conforme al principio costituzionale di adeguatezza e, conseguentemente, assicurare criteri di economicità ed efficienza gestionale. È una riforma, dunque, imperniata sulla distribuzione razionale delle competenze e delle correlate funzioni (senza duplicazione di ruoli e di costi), in una prospettiva autonomistica marcata in favore dell'ente locale protagonista. Ne discende che i comuni sono i veri protagonisti del cambiamento. In forma singola perché il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, continuando a essere punto di riferimento insostituibile per i cittadini e in forma associata perché lo svolgimento delle funzioni e dei servizi insieme ai comuni contermini consente di migliorare la qualità degli stessi, ridurre i costi e aumentare la specializzazione degli addetti. In questa nuova dimensione politica e amministrativa, gli stessi concetti di adeguatezza e sussidiarietà assumono una connotazione maggiormente adesiva alla finalità di garanzia di pari dignità del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione. La riforma non perde mai di mira l'aspetto essenziale della qualità della vita del cittadino, promuovendo l'organizzazione di una governance capace di offrire soluzioni alle difficoltà che i singoli enti incontrano nel dar corso alle competenze a essi attribuite. Appare manifesta la direzione della riforma nel senso anzidetto, laddove si consideri l'effetto della previsione dell'ambito territoriale ottimale e dell'ambito territoriale strategico, basati sulla conformazione delle regioni storiche, quali aree geografiche adeguate a favorire "standard" di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici e non isolate performance da parte del singolo ente locale [...]».*

Da una simile conclusione, peraltro, deriva anche la *dissonanza metodologica* cui accennavo poc'anzi: mentre, almeno a leggere il testo delle due leggi di riordino, il legislatore statale ha *deciso* (bene o male, poco rileva al momento), quello regionale sembra aver più che altro *negoziato* (*un consenso politico* all'interno del Consiglio, *scil.*), con tutte le conseguenze che questo comporta in termini non solo di attitudine prescrittiva, ma anche di coerenza interna, e quindi di ragionevolezza, del provvedimento finale.

3.- *Il contesto europeo e la (non sempre chiara) relazione tra «città» e «area metropolitana*

Mi concentrerò adesso su quella che mi appare l'unica reale *novità* portata dalla legge sarda n. 2/2016, ossia l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari, intrattenendomi però esclusivamente sui profili generali di tale figura istituzionale, e per fare ciò terrò in considerazione, in parallelo con le disposizioni della fonte in questione, non solo le regole dettate dal legislatore nazionale, ma anche quelle provenienti dagli altri legislatori regionali speciali (Sicilia e Friuli-Venezia Giulia), al fine di desumerne i comuni caratteri strutturali e capire in quale modo le fonti primarie abbiano interpretato e declinato la generica formula costituzionale cui si richiamano (art. 114 Cost.).

All'uopo, il primo dato interessante è che se in Sardegna si è optato per l'istituzione di una sola Città metropolitana «ristretta», in Sicilia si è provveduto a costituirne tre (sempre «ristrette»)²⁴, e in Friuli-Venezia Giulia *nessuna*²⁵.

Per contro, nella riforma "Delrio" è stabilito – come anticipato (*retro* § 2) – che, laddove sia istituita una Città metropolitana, la corrispondente Provincia venga sciolta e fatta coincidere con la Città metropolitana medesima, generando quindi un ambito territoriale non ristretto ma *allargato*²⁶.

Nelle Regioni ordinarie, quindi, il modello è o sarà univocamente quello di una *Città metropolitana allargata*²⁷.

Per comprendere come mai siano (virtualmente) possibili soluzioni tanto diversificate, bisogna iniziare col chiedersi che cosa sia, almeno *per il nostro ordinamento giuridico*, una Città metropolitana²⁸, o, meglio (per adesso), una

24 Cfr. artt. 1, 44 e 45 della legge r. siciliana n. 15/2015, e artt. 7 e 9 della legge r. siciliana n. 8/2014.

25 A proposito dell'orientamento politico in tal senso, v. già il *Report sulla Città metropolitana di Trieste* del 28 luglio 2014 (a cura di S. DE GOTZEN), nell'*Osservatorio sulle Città metropolitane* della rivista *Federalismi.it*, (orientamento) poi confermato dal voto formale del Consiglio regionale intervenuto il 9 settembre 2015, e ribadito alcuni giorni dopo (il 27 settembre) dalla Presidente Serracchiani di fronte ai *media* (cfr. ad esempio il lancio redazionale del quotidiano *online* «Il Piccolo» nella pagina web www.ilpiccolo.gelocal.it).

26 Cfr. art. 1.6, primo periodo, della legge n. 56/2014.

27 Lasciando da parte Roma Capitale in virtù della sua posizione istituzionale del tutto peculiare – oltre che ovviamente le Città metropolitane della Sicilia (di cui s'è già detto) e delle altre Regioni a Statuto speciale (o perché, come il Friuli-Venezia Giulia, non si sono avvalse dello strumento, o perché la stessa legge n. 56/2014 non si applica loro, come è per la Valle d'Aosta/Valle d'Aoste e il Trentino-Alto Adige/Südtirol) – può aversi conferma di ciò anche solo accedendo ai siti istituzionali delle neonate Città metropolitane "ordinarie": Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino e Reggio Calabria. Tutte, nel proprio sito (che peraltro è quasi sempre lo stesso della "vecchia" Provincia) riportano quale perimetrazione territoriale dell'Ente i confini della precedente circoscrizione provinciale.

28 Tra i diversi lavori in argomento, due mi sono parsi particolarmente utili per la stesura delle presenti note: G. MAROTTA – E. PASTENA (cura), *Le città metropolitane*, Cedam, Padova, 2013, che, tra l'altro, contiene (pp. 45 ss.) un'analitica rassegna normativa relativa a ciascuna Città metropolitana italiana e G. PERULLI (cura), *La città metropolitana*, Giappichelli, Torino, 2014, di taglio multidisciplinare, con un interessante saggio comparato in coda (pp. 153 ss.).

metropoli.

Per rispondere a tale banale interrogativo è però necessario ascendere di un livello nell'osservazione sistematica, e concentrare l'attenzione sul quadro normativo europeo, atteso che la Costituzione italiana, sul punto, *tollera* in egual misura ciascuna delle soluzioni prospettate.

Prima di abbozzare una risposta attraverso l'analisi strettamente positiva, peraltro, può essere utile un qualche cenno storico-lessicale e, assieme, comparatistico.

La parola «metropoli» deriva dal Greco antico μήτηρ (mētēr), che significa madre, e πόλις (pólis), città; l'etimologia aiuta a cogliere la matrice eminentemente *funzionale* del concetto: i coloni greci, infatti, chiamavano “città-madre” la città d'origine, con cui mantenevano contatti economici, politici e culturali dopo la fondazione; la μήτηρ-πόλις era, cioè, il “nodo centrale” di una rete relazionale complessa, e manteneva tale ruolo anche dopo che le nuove città (coloniali) erano divenute, a loro volta, “città-madri”, ossia basi di partenza di nuove colonizzazioni.

In tale prospettiva di lungo periodo, il significato della parola non sembra esser cambiato poi tanto, visto che ancora oggi con «metropoli» si designa, certo, una vasta area urbanizzata e densamente popolata, ma l'invariante della figura continua ad essere costituita, a ben vedere, da un *centro* (la città principale), e da una serie di *aggregati urbani* e di *insediamenti produttivi* che si *relazionano in maniera intensa e permanente con tale centro*²⁹.

Al netto di tale invariante generale, peraltro, le metropoli possono differire in molteplici aspetti, sia in relazione alle problematiche che le affliggono, sia in ordine alle finalità che vengono chiamate a perseguire. Particolarmente istruttiva, in questo senso, è la distinzione tra città metropolitane nate per fronteggiare (più) efficacemente problemi di sistema (demografici, di sicurezza, ambientali, ecc.), e città metropolitane concepite per coniugare crescente sviluppo economico e qualità dei servizi resi alla collettività³⁰: New Dehli e Los Angeles, pur essendo entrambe “metropoli” a pieno titolo, hanno probabilmente bisogno di sistemi di governo e di strumenti operativi molto diversi l'una dall'altra.

Restringendo lo sguardo all'Europa, le metropoli più significative per lo studioso del Diritto comparato (e non solo³¹) sono probabilmente Berlino, Barcellona e Londra, poiché ognuna di esse vanta una peculiare allitterazione legale: «*Città-stato*» (Berlino), «*Area metropolitana*» (Barcellona) e *Greater London Authority*.

Altrettanto probabilmente, questi tre modelli organizzativi sono stati presi a riferimento (almeno implicito) dalle istituzioni eurocomunitarie per finanziare, attraverso i c.d. Fondi europei per la coesione, tra le altre cose, proprio le «città metropolitane».

Va evidenziato peraltro come quello surriportato sia l'unico riferimento lessicale significativo alla figura che sia dato rinvenire, almeno in tempi recenti, nel contesto eurocomunitario³².

29 N. SALERNO, *Città metropolitane, cosa sono e come funzionano*, contributo telematico del 15 aprile 2014 in www.linkiesta.it.

30 *Amplius* su tali questioni, E. FINOCCHIARO, *Città in trasformazione: le logiche di sviluppo della metropoli contemporanea*, Franco Angeli, Roma, 1999, *passim*, spec. 98 ss.

31 *Ivi*, spec. 44 ss.

32 Chi amasse i dettagli numerici, anche per avere un'idea delle cifre di cui si sta ragionando, può trovare *on line*, sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il documento integrale

In effetti, gli assetti organizzativi dei governi locali nei diversi Paesi dell'Unione europea sono alquanto diversificati, e tuttavia nemmeno può essere sottaciuto un dato a suo modo istruttivo: nonostante tale varietà istituzionale, tutti gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, tranne il nostro in via di riforma e (in parte) quello dei Paesi Bassi, presentano una *governance* articolata su almeno tre – e non due – livelli.

Segnatamente, e con una certa approssimazione per non tediare il lettore³³:

a) Regioni, Dipartimenti e Municipalità in Francia (cui si aggiungono le tre aree metropolitane di Lione, Marsiglia e Parigi);

b) *Länder, Lankreise e Städte/Gemeinden* in Germania (oltre alle tre Città-stato di Amburgo, Berlino e Brema);

c) Comunità autonome (e due città autonome, Madrid e Barcellona), Province e Comuni in Spagna (non esistono formalmente né "Città" e nemmeno "aree" metropolitane);

d) Regioni (tra cui la *Greater London*), Contee, Distretti metropolitani e Distretti comunali in Inghilterra;

e) Commissioni regionali (e due Regioni autonome), Distretti, *Città metropolitane* (Lisbona e Porto) e Municipalità in Portogallo;

f) Comunità linguistiche (tre: francese, fiamminga e tedesca), Regioni (tra cui la *Città-regione* di Bruxelles), Province e Comuni in Belgio;

g) Regioni, Distretti (tra cui la *Città di Varsavia* a statuto speciale e 11 *Città metropolitane*, oltre ad altri insediamenti urbani di una certa entità detti *Gminas*), Comuni (*Gminy*) e Villaggi in Polonia;

h) Province e Municipalità, cui si aggiungono 7 *Città-regione* (o *Regioni metropolitane*) in Olanda.

Tale spiccata disomogeneità organizzativa non può che far pensare, a mio avviso, ad un'unica soluzione del *rebus* legato al significato dell'espressione «città metropolitana» in ambito eurocomunitario: si tratta di un'espressione *atecnica* non dotata di valenza semantica forte, e quindi prescrittiva, bensì debole, e pertanto meramente descrittiva di un contesto urbano dotato di certe ricorrenti caratteristiche; il che riporta invariabilmente alla matrice *funzionale* della figura denunciata in apertura.

Ne deriva che saranno i singoli ordinamenti nazionali a dover declinare il concetto (geografico) di «area» e quello (istituzionale) di «città» *metropolitana* secondo una logica *eminente politica*, in vista del perseguimento di fini ritenuti, volta a volta, meritevoli.

4.- Breve storia della Città metropolitana in Italia

dell'Accordo Italia-UE del 4 novembre 2014, prevedente un investimento, nei prossimi sette anni, di poco superiore ai 350 miliardi di euro (di cui una fetta significativa destinati, come evidenziato nel testo, proprio alle Città metropolitane). L'Italia ha poi provveduto ad incrementare la dotazione iniziale proveniente dall'azione comunitaria per il settennio 2014-2020 con fondi propri, nell'ambito del Piano Operativo Nazionale Città Metropolitane (c.d. PON METRO), per un totale di poco meno di 900 milioni di euro; in Italia, le città metropolitane interessate a tale programma sono ad oggi 14: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Per maggiori dettagli cfr. il link: http://www.dps.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2015/luglio/Comunicato_approvazione_PON_Metro.html

³³ I dati che seguono sono estratti da un *report*, a cura di E. PEDONE, dal titolo *Ricerca sulle città metropolitane in 8 Paesi europei* del 4 maggio 2005 (1-4, *paper*), scaricabile dal sito www.federalismi.it.

Tornando all'Italia, e al profilo più strettamente giuridico-positivo della figura, va ricordato come la genesi *istituzionale* della/e Città metropolitana/e (d'ora in avanti, per brevità, anche "Cm") risalga alla legge 8 giugno 1990, n. 142.

Tale legge individuò, in particolare, gli organi di governo (consiglio, giunta e sindaco metropolitano) e le funzioni (fra cui: pianificazione territoriale; viabilità, traffico e trasporti; tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente; trattamento e smaltimento dei rifiuti; servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e delle formazioni professionali) del nuovo ente locale.

La medesima legge, infine, individuò come *metropolitane* le «aree» di Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia, Bari. A queste, le Regioni a Statuto speciale proposero di aggiungere Trieste, Cagliari, Palermo, Messina, Catania; a distanza di anni, la legge 5 maggio 2009, n. 42 aggiunse alla lista anche Reggio Calabria, per un totale di 15 aree/città metropolitane.

Vari provvedimenti legislativi intervenuti tra tali due estremi cronologici descriventi un lasso quasi ventennale (1990-2009) hanno tentato di mettere in moto il meccanismo istituzionale tratteggiato dal legislatore del 1990. Senza successo³⁴.

Né, in particolare, le cose cambiarono granché dopo l'approvazione del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., i cui artt. 22 e 23, in particolare, non fecero in sostanza altro che reiterare le disposizioni previgenti su aree e città metropolitane (definizioni, modalità istitutive e finalità).

L'importante novità, come noto, era però dietro l'angolo, e sopraggiunse solo un anno dopo sotto forma di *costituzionalizzazione* della figura organizzativa in parola, grazie alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che, oltre alla menzione espressa nell'articolato della Costituzione, dotò i nuovi enti di autonomia tributaria e impositiva.

Dopo tale svolta a lungo attesa, il processo di attivazione delle Cm conobbe un'accelerazione, una cui tappa virtualmente significativa fu la già ricordata legge n. 42/2009, di delega al Governo per l'attuazione del Titolo V riformato della Parte II della Costituzione³⁵.

Prima dell'attuale riforma c.d. Delrio, l'ultimo tentativo di dare carne istituzionale e sangue legale alle Cm avvenne nel contesto della *spending review* del Governo Monti (legge n. 135/2012) che disponeva, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituzione di 10 Province con altrettante Città metropolitane; la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, come risaputo, ha però fatto decadere tali previsioni, in quanto trattavasi di riforma *di sistema* (inizialmente) attuata con uno strumento *incongruo* (il decreto-legge: disse infatti la Corte che una legge di riforma, per definizione, non può allegare a sua giustificazione i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza tipici di quella fonte)³⁶.

34 Ricorderei almeno la legge 2 novembre 1993, n. 436, e la legge 3 agosto 1999, n. 265. In particolare, la scelta di rimettere l'individuazione del perimetro delle istituende Città metropolitane ai Comuni coinvolti, con successivo *referendum* popolare, determinò una contrattazione politica farraginoso, destinata al fallimento sin dall'inizio.

35 Tuttavia, non va sottaciuto come, invece di dare concretezza alla normazione, tale legge si espresse in maniera ancor più generica e astratta dei precedenti tentativi: le città metropolitane potevano essere istituite, su base facoltativa, con proposta del Comune capoluogo in coordinamento con la Provincia, o del Comune capoluogo in coordinamento con un sufficiente numero di comuni, o della Provincia, sempre in coordinamento con un sufficiente numero di Comuni. Nient'altro.

36 Cfr. in particolare il punto n. 12 della motivazione in diritto.

5.- *Brevissima storia della Città metropolitana (con connesso Requiem delle Province) in Sardegna*

Restrungendo ulteriormente lo sguardo all'ordinamento sardo, le traversie dell'ente metropolitano appaiono altrettanto chiare; in questo caso, un'eccellente sintesi della visione d'insieme del legislatore regionale è contenuto nella Relazione introduttiva con cui la Giunta ha presentato al Consiglio, il 15 gennaio 2015, il disegno di legge n. 176³⁷.

Prima di addentrarsi nella disamina di tale documento e del testo legislativo recentemente approvato dal Consiglio regionale, converrà peraltro, nuovamente, ripercorrere le tappe evolutive che hanno condotto agli attuali artt. 7 ss. della legge 2/2016.

Pure in questo caso, infatti, il procedimento istitutivo prese avvio dalla previsione generale contenuta negli artt. 17-21 della legge n. 142/1990, poi trasfusi invariati negli artt. 22 (aree metropolitane) e 23 (città metropolitane) del D. lgs. n. 267/2000.

In particolare, in tali due fonti di disciplina era contenuta una disposizione materiale, concernente l'istituzione di alcune città metropolitane nelle Regioni ordinarie, accompagnata da una norma ricognitiva dell'analogo potere in capo alle Regioni a Statuto speciale.

In (prima) attuazione di tale disegno, la Regione Sardegna promulgò la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4, il cui art. 4.6 disponeva testualmente che, con riferimento al territorio della (allora) Provincia di Cagliari, «*lo schema di assetto provinciale [potesse] prevedere [...] la delimitazione dell'area metropolitana con l'istituzione della relativa autorità o comunque altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa tali da consentire il governo dello sviluppo ed il coordinamento delle funzioni dell'area*».

Tale disposizione rimase formalmente in vigore anche dopo la promulgazione della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9, rubricata «*Istituzione delle province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio*», il cui art. 1.3 aveva cura di precisare come «*per quanto non diversamente disciplinato dalla presente legge si applica la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4*».

La riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione (la già ricordata legge cost. n. 3/2001, cui deve aggiungersi, per le Regioni speciali, la legge cost. n. 2 del 31 gennaio dello stesso anno, precedute – alcuni anni prima – dalla modifica dello Statuto d'autonomia attuata con la legge costituzionale n. 2 del 23 settembre 1993) non fece che confermare, al livello supremo, quanto già la volontà legislativa ordinaria aveva immaginato e preordinato a livello primario.

Tornando, quindi, alla stretta attualità, la già ricordata Relazione introduttiva a quella che sarebbe poi divenuta la legge regionale n. 2/2016 aveva avuto cura di precisare, sin dall'esordio, la *ratio* istitutiva della Città metropolitana di Cagliari nella prospettiva di una «*valorizzazione dell'autonomia locale nella gestione dell'area vasta*»³⁸.

In effetti, la «*particolare condizione di stretta interazione economico-*

37 Reperibile agevolmente tanto nel sito istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna (www.regione.sardegna.it), quanto in quello del Consiglio regionale della medesima (www.consiglio.regione.sardegna.it).

38 Così, in particolare, la parte iniziale della Relazione in parola.

sociale della città di Cagliari con alcuni dei comuni a essa contermini o, comunque, dalla stessa fortemente influenzati, come noto, avevano già da tempo evidenziato l'opportunità di assoggettare tale "area" a una specifica disciplina che ne considerasse l'importanza strategica» (enfasi aggiunta)³⁹.

Alla luce di tutto ciò, veniva prevista «l'istituzione della città metropolitana di Cagliari, secondo un modello ristretto, ovvero, non coincidente con la Provincia di Cagliari, limitato al perimetro corrispondente ai territori comunali dei comuni facenti parte del forum dei sindaci del piano strategico intercomunale o aventi, con la stessa, rapporti di contiguità territoriale o economico-sociale» (enfasi aggiunta)⁴⁰.

Nella visione del legislatore regionale, la CM sarebbe pertanto «un'istituzione territoriale caratterizzata da un marcato policentrismo che per dimensioni, importanza demografica e funzioni a essa attribuite gestisce un ambito "ottimale" allargato e in continua crescita»⁴¹.

La Relazione introduttiva proseguiva delineando poi la strategia operativa immaginata dal legislatore regionale per la transizione del governo dell'area vasta dalle Province alle nuove realtà sopracomunali (CM e Unioni di Comuni) «[...] attraverso una serie di articoli che si preoccupano, innanzitutto, di predisporre propedeuticamente l'ordinamento locale alla definitiva abolizione di tale istituzione, salvaguardando le esigenze della cittadinanza e le professionalità nel tempo acquisite dai relativi operatori» (enfasi aggiunta)⁴².

Entrando, poi, nel dettaglio dell'illustrazione del disegno di legge regionale articolo per articolo si potevano notare ulteriori elementi rilevanti.

In primo luogo, l'istituzione della CM «[...] costituisce il punto di arrivo di una meditazione ultraventennale sulla riorganizzazione dell'area vasta [...]. L'istituzione della città metropolitana di Cagliari rappresenta qualcosa di più

39 *Ivi*. L'enfasi da me apposta al testo vorrebbe evidenziare che la scelta di istituire la Città metropolitana di Cagliari è un'opzione schiettamente politica, che non trova – come pure si è sentito dire da varie parti – alcuna giustificazione necessaria nella natura delle cose, e segnatamente in indicatori demografici, geografici o urbanistici, troppo spesso invocati a sproposito. Per rendersene conto basterebbe una lettura, appena disincantata, di A.M. TANDA, *Verso la città metropolitana di Cagliari: problemi e strategie di governance di area vasta in una regione a statuto speciale*, in www.grupposerviziambiente.it/aisre_sito/doc/paper/TANDA.pdf, (1-18, paper). Si tratta di uno studio, prevalentemente demografico e geoeconomico, svolto per conto di Éupolis Lombardia, presentato dall'Autrice in occasione della XXXV Conferenza italiana di Scienze regionali, quindi notevolmente aggiornato, che evidenzia, in particolare, come i numeri portati a sostegno dell'istituzione della (sola) Città metropolitana di Cagliari siano in realtà piuttosto contraddittori: ad esempio, la densità abitativa è molto elevata nella città di Cagliari, ma già la prima "cintura urbana" che la circonda ne vanta una sostanzialmente analoga a quella della città di Sassari e del suo ristretto hinterland; d'altra parte, se non si fosse adottata la soluzione dell'area metropolitana ristretta (bensì quella, sposata dalla legge nazionale, dell'area allargata a tutta la ex-provincia), i dati demografici di Nord-Ovest e Sud dell'Isola sarebbero risultati tanto ravvicinati da risultare quasi perfettamente sovrapponibili. Allargando, invece, lo sguardo oltre il contesto locale, si noterà come Cagliari sia, e di gran lunga, l'area metropolitana più piccola e meno densamente abitata d'Italia.

40 *Ivi*. L'enfasi sottolinea, in questo caso, semplicemente la già registrata asimmetria tra la scelta del legislatore nazionale rispetto a quello regionale.

41 *Ivi*. La Relazione della Giunta completa e rafforza il concetto affermando che la città metropolitana di Cagliari «ha come obiettivo, e conseguente responsabilità, il rilancio del sistema economico e produttivo del proprio territorio, il quale potrà riflettersi positivamente sull'intera regione. In proposito di primaria importanza sono le iniziative di livello comunitario, quale ad esempio la rete Eurocities, in quanto creano interessanti e proficue interazioni tra le diverse città metropolitane europee» (enfasi aggiunta).

42 *Ibidem*. L'enfasi vorrebbe portare l'attenzione del lettore a focalizzarsi sull'inversione metodologica cui si è accennato nel § 2 e che verrà ripresa nel successivo § 6.

dell'ente destinato a sostituire la provincia che lo include(va). [...]» (enfasi aggiunta)⁴³. Cosa si intenda con quel «qualcosa di più», lo si ricava, forse inintenzionalmente, da quanto la Relazione, nell'illustrare il contenuto dispositivo del disegno di legge, prevedeva subito dopo: entro novanta giorni dalla sua istituzione, infatti, «la città metropolitana subentra alla provincia di Cagliari con riguardo all'area territoriale risultante dalla sommatoria delle circoscrizioni dei comuni aderenti. Il subentro riguarderà anche tutti i rapporti attivi e passivi. [...] Sempre dalla stessa data il sindaco del comune capoluogo assumerà le funzioni di sindaco metropolitano» (enfasi aggiunta)⁴⁴.

Non solo di maggiori competenze funzionali, quindi, si sta parlando⁴⁵, ma anche di un nuovo meccanismo di investitura nella carica apicale del nuovo Ente, meccanismo che prescinde dalla volontà politica della comunità governata.

In secondo luogo, poi, si delinea la funzione dello statuto della CM, che, per un verso, «individua quali organi della stessa il sindaco metropolitano, l'assemblea metropolitana e il consiglio di amministrazione. Tutti gli organi della città metropolitana (sindaco, componente dell'assemblea e del consiglio di amministrazione) esercitano l'incarico a titolo gratuito. [...]»⁴⁶, ma, per l'altro, «può prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitano secondo il sistema elettorale che sarà determinato con legge regionale» (enfasi aggiunta)⁴⁷.

Sarebbe a dire che, con un'apertura a questo punto inaspettata, potrebbe anche verificarsi l'ipotesi di una legittimazione popolare diretta per il Sindaco metropolitano (e solo per esso, stando alla lettera della legge⁴⁸).

Quanto, infine, al riordino delle abolende (si auspica) Province, si stabiliva che il territorio della Regione venisse riarticolato «nella città metropolitana di Cagliari e nelle province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, quest'ultima coincidente con la provincia storica di Cagliari, escluse le circoscrizioni comunali facenti parte della città metropolitana omonima. Le circoscrizioni provinciali corrispondono a quelle antecedenti all'entrata in vigore della legge regionale 12 luglio 2001, n. 9 e dello schema di nuovo assetto provinciale approvato dal Consiglio regionale con provvedimento del 31 marzo 1999. [...] Le province esercitano le funzioni fondamentali indicate dall'articolo 1, comma 85 della legge 7 aprile 2014, n. 56. [...]»⁴⁹.

43 *Ibidem*. Quanto alla tempistica, la Relazione specifica che i «[...] tempi della istituzione della città metropolitana sono individuati nel comma 3 dell'articolo 26 per quanto attiene all'approvazione dell'elenco dei comuni che faranno parte della città metropolitana (20 giorni) e dai termini per l'esercizio della facoltà di distacco dalla città (articolo 27). Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale, approva l'elenco definitivo dei comuni che costituiscono la città metropolitana».

44 *Ivi*. In questo caso, l'enfasi vorrebbe rimarcare come l'automatismo legislativo renda il Sindaco metropolitano intrinsecamente meno rappresentativo del suo immediato predecessore istituzionale, il Presidente della Provincia: infatti, questo viene scelto, in qualche modo, dai soli cittadini della città-madre, mentre quello veniva eletto direttamente dal corpo elettorale dell'intero territorio amministrato.

45 Rispetto ad esse, la Relazione precisa comunque, come detto, che la Città metropolitana «esercita le funzioni fondamentali della provincia di Cagliari, quelle proprie stabilite dalla presente legge o da altre leggi regionali e quelle che saranno attribuite dai comuni partecipanti».

46 *Ivi*.

47 *Ivi*.

48 *Ivi*. Per il Consiglio metropolitano, infatti, varrà rigidamente il meccanismo rappresentativo di secondo grado.

49 *Ivi*. Gli organi provinciali «[...] individuati nel presidente della provincia e nel consiglio provinciale [che] esercitano i loro incarichi a titolo gratuito. Il presidente è eletto, con elezioni di secon-

Rispetto al disegno iniziale, molte cose sono mutate in un anno di dibattito politico (svoltosi – a intensità crescente – soprattutto nella coda del 2015 e nei primissimi giorni del 2016), ma è rimasta ferma la determinazione del legislatore regionale riguardo ai due profili di disciplina cui si riferiscono le ampie citazioni surriportate.

E non è detto che sia stato un bene, come si proverà a evidenziare nei prossimi paragrafi.

6.- *Perplessità: a) “il carro davanti ai buoi”*

Come detto, molti autorevoli studiosi, in riferimento alla legge n. 56/2014, hanno stigmatizzato la scelta del legislatore statale di anteporre la riforma del livello primario alla riscrittura “costituzionalizzante” del livello supremo dell’ordinamento giuridico⁵⁰.

Mutatis mutandis, la stessa critica può essere replicata anche per la scelta del legislatore regionale che, ad oggi, ha scritto una legge ordinaria riforma in palese contrasto con l’art. 43 dello Statuto regionale vigente⁵¹.

Non si tratta, si badi, di una semplice critica di *merito* (politico), ma di una, più seria, attinente al *metodo* (giuridico).

In effetti, sebbene *oggi* la volontà politica sia ampiamente concorde nel voler riformare l’assetto del governo delle cc.dd. aree vaste, e quindi nessun indicatore faccia seriamente pensare ad un esito infelice dei procedimenti di revisione costituzionale in atto, per un giurista è sempre prudente ragionare partendo dall’ipotesi pessimistica.

Ebbene, verificandosi tale (improbabile, *ad oggi*) eventualità, è chiaro che la legge n. 56/2014 sarebbe in fortissimo odore di illegittimità costituzionale; *idem* quanto al destino della legge regionale n. 2/2016 qualora l’art. 43 dello Statuto sardo rimanesse invariato.

Ma anche se tutto andasse “per il meglio”, potrebbero aprirsi scenari non molto meno problematici.

Provo a spiegarmi meglio.

Formalmente, le due leggi ordinarie summenzionate (attualmente vigenti) hanno introdotto nell’ordinamento disposizioni costituzionalmente illegittime; la novazione dell’ordinamento costituzionale sanerebbe (per definizione *ex post*) tale invalidità, dal momento del perfezionamento dell’*iter* prescritto dalle stesse fonti supreme.

L’ipotesi sembrerebbe dunque essere quella di una (inedita?) *costituzionalità sopravvenuta* (a fronte di una originaria illegittimità costituzionale) degli atti normativi in parola. Con quali effetti?

Se dovessimo ragionare sistematicamente e analogicamente, ossia a partire dal meccanismo di soluzione antinomica isolato rispetto alla fattispecie più somigliante a quella in esame, diremmo che occorre guardare all’ipotesi della *incostituzionalità sopravvenuta*, sulla quale si espresse la Corte costituzionale con la sua primissima decisione (sentenza n. 1 del 14 giugno 1956): in quel caso, si ricorderà, venne sancito un annullamento *irretroattivo* delle disposizioni impugnate, in quanto l’incoerenza normativa atteneva al piano materiale ma non a quello procedimentale (il che determinava, tra l’altro, una

do grado e con voto ponderato, tra i sindaci dei comuni della provincia e decade in caso di cessazione dalla carica di sindaco. [...]».

50 *Retro* § 2 per le indicazioni bibliografiche.

51 *Ibidem*.

concorrenza del meccanismo *abrogativo* con quello dell'*annullamento* in funzione della risoluzione dell'antinomia reale registrata).

L'ipotesi odierna è per un verso più complessa e per un altro simmetrica: si sarebbe infatti di fronte ad un vizio procedimentale e sostanziale (l'abolizione di un ente – la Provincia – previsto nella Costituzione e nello Statuto speciale necessiterebbe infatti, ad oggi, di un procedimento deliberativo aggravato) che però, in un secondo momento, potrebbe “ridursi” (a vizio meramente formale, *scil.*), qualora i procedimenti di revisione costituzionale *in itinere* avessero l'esito auspicato.

Seguendo peraltro la logica del 1956, la Corte – anche ove non riscontrasse vizi *materiali* a sèguito dell'avvenuta revisione costituzionale e statutaria – dovrebbe/potrebbe statuire un annullamento delle due leggi in parola per vizio formale, o, *per lo meno, un annullamento sino ad una certa data* per la medesima ragione (ammesso e non concesso che ciò sia tecnicamente possibile e – prima ancora – concettualmente sensato), poiché, al momento dell'adozione, gli atti normativi in questione non possedevano i requisiti procedurali necessari a sostenerne la validità.

Con quali effetti in concreto, sarebbe in tutti i casi difficile a dirsi.

7.- (segue) *b) la scelta della enumerazione delle competenze e i riflessi sulla reale natura giuridica dell'Ente*

Un secondo profilo, forse sottovalutato, riguarda la *tecnica normativa* adottata dai legislatori ordinari statale e regionale all'atto di attribuire i poteri ai nuovi enti sopracomunali: manca, infatti, una norma di chiusura (generale inclusiva) la quale possa effettivamente legittimare la ricostruzione delle figure in parola quali enti *territoriali*, come si suol dire, *pleno iure*.

Segnatamente, per opinione pressoché unanime in dottrina⁵², un ente pubblico è qualificato come “territoriale” ogni qual volta l'ambito spaziale di operatività dello stesso sia accompagnato dall'attitudine dell'ente stesso a rappresentare *tutti gli interessi, nominati e innominati, di una data comunità*.

Una simile rappresentanza con finalità generale può essere sancita solo in due modi:

a) esplicitamente, mediante la formulazione di una clausola che preveda tale finalità generale, o, almeno, predisponendo una clausola generale inclusiva che integri l'individuazione delle specifiche competenze enumerate;

b) implicitamente, tramite uno specifico meccanismo di investitura nei poteri, che deve essere necessariamente individuato in una legge elettorale con cui gli appartenenti a una data comunità scelgano *direttamente* i propri rappresentanti.

Ove i requisiti di cui sopra difettino tutti contemporaneamente, e qualora a ciò si accompagni un'elencazione esplicita di competenze attribuite dalla legge (come effettivamente è nelle fattispecie in esame), l'interprete non potrà che concludere nel senso che l'ente considerato non abbia finalità generale, e pertanto dovrà qualificarlo come *ente di autonomia funzionale*⁵³.

Insomma: le Città metropolitane e le Unioni municipali immaginate dalle leggi n. 56/2014 e n. 2/2016, al di là delle intenzioni degli attori politici e

52 Così già L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 607 e ss.

53 Nel medesimo senso si esprime anche, con dovizia di argomenti, F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2015, 1-36 (paper), spec. 12 ss.

istituzionali, sono più simili alle Camere di commercio che ai Comuni⁵⁴.

A questo punto, però, qualora emergesse la necessità di un intervento pubblico da svolgersi necessariamente ad un livello di governo sopracomunale e tuttavia non esplicitamente riconducibile ad una disposizione legislativa che attribuisca la relativa potestà al nuovo soggetto istituzionale (CM o Unione di Comuni), la cura concreta dell'interesse pubblico dovrà provenire da un apparato amministrativo (per lo meno) *regionale*, in potenziale violazione, quindi, del precetto della sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost.⁵⁵.

8.- (segue) c) *le diverse tecniche di giustificazione del potere e le potenziali asimmetrie istituzionali*

Lo scenario da ultimo ipotizzato apre la via all'ultima delle perplessità che intendo qui esporre in chiave critica dell'impianto complessivo delle summenzionate riforme.

In primo luogo, un'attenta dottrina ha criticato la *scelta stessa* (effettuata da ambedue i legislatori, nazionale e regionale) di trasformare gli enti di governo di area vasta in soggetti dotati di una rappresentanza politica di secondo grado⁵⁶, quantunque un'opinione altrettanto autorevole abbia osservato come il *limite invalicabile* della rappresentanza politico-costituzionale nel nostro ordinamento possa *tollerare* una tale soluzione⁵⁷. Segnatamente, seguendo tale seconda opinione – e pur rimanendo indubitabile che l'esistenza di un sistema elettorale realizzi nel massimo grado il principio della sovranità popolare contenuto nell'art. 1 Cost. – sarebbe evidente come la presenza di persone giuridiche pubbliche, e addirittura organi costituzionali, non direttamente investiti di potere dal popolo, possa condurre a immaginare che il vincolo di indisponibilità per il legislatore ordinario si attesti lungo il rispetto del più cedevole principio rappresentativo, piuttosto che del rigoroso principio democratico⁵⁸.

54 Ricavo questa conclusione dalla definizione di *ente di autonomia funzionale* formulata per la prima volta (a quanto mi consta) sin dagli anni Sessanta del Millenovecento da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1961, spec. 71; idea poi ribadita dallo stesso Chiarissimo Autore nel suo *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1996, 115-116.

55 Ricostruire adeguatamente la relazione che lega in precetto della sussidiarietà verticale col principio di legalità amministrativa non è, chiaramente, operazione effettuabile in poche battute; in verità, mi sarei già occupato della questione, in termini generali, nel mio *Funzione amministrativa e sussidiarietà verticale: un'analisi teorica ed una proposta dogmatica sul principio di legalità*, in AA. VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto – I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 539 ss., cui – se si vuole – potrà farsi riferimento per i passaggi argomentativi. Qui mi limiterei invece ad enunciare il corollario *in subiecta materia* di quell'impianto: ai fini dell'attribuzione di potere amministrativo, l'unica coniugazione plausibile di legalità e sussidiarietà (verticale, *scil.*) implica che intervenga sempre e comunque una previa legge che realizzi, di volta in volta, l'attribuzione della funzione pubblica. In difetto, dovendosi escludere la diretta applicabilità del dispositivo dell'art. 118 Cost., dovrà concludersi nel senso di un'attività esercitata in carenza di valido titolo legittimante.

56 Con specifico riguardo alla tematica in argomento, tale posizione è sostenuta da O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, cit., 10 ss. e spec. 11: «Se la Repubblica italiana deve essere "democratica" e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica "è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta "democratico", cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare».

57 Così R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni* n. 5-6/2012, 899 ss.

58 La tesi secondo cui, per l'appunto, il *maximum* di espressione della sovranità popolare (e

Nondimeno, tale replica è inidonea a sciogliere il nodo *reale* della questione, se osservata dalla giusta prospettiva: anche se non fosse necessario, infatti, che le Province (e le Città metropolitane e le Unioni di Comuni) siano investite nel potere attraverso un sistema di elezione diretta, resta in ogni caso fermo, come detto, che solo un ente elettivo può essere *politico*, e quindi a fini generali (tali essendo, evidentemente, il Comune, e la Regione, oltre ovviamente allo Stato); viceversa, un ente non elettivo può senz'altro essere autonomo, ma non può essere concepito come avente fini generali in difetto di una disposizione esplicita in tal senso.

Come detto *supra*, pertanto, le Città metropolitane e le Unioni di Comuni delineate dai legislatori nazionale e regionale saranno enti dotati di semplice autonomia funzionale, come le Camere di commercio, gli Ordini professionali e le Università, appunto (nel caso di specie, più come le prime che come le altre due organizzazioni, a voler essere fiscali).

Vero quanto appena detto, poi, non c'è dubbio che pensare, e addirittura trattare, le Città metropolitane e le Unioni di Comuni come ordinamenti *territoriali* (*recte*: a fini generali) potrebbe essere per lo meno fuorviante⁵⁹: in tali casi, infatti, il territorio non si atteggia ad elemento costitutivo della fattispecie, ma semplicemente a perimetrazione della circoscrizione entro la quale l'ente in questione opera, per i soli fini espressamente indicati.

C'è di più: probabilmente, una rappresentanza degli interessi, anche territoriali, che derivi da un'investitura popolare solo *indiretta* necessiterebbe, per essere tale, di un mandato imperativo⁶⁰; non rileva, in tale prospettiva, come siano *organizzati* gli interessi collettivi (per territorio, per funzione, per categoria produttiva, per classe sociale, e via ipotizzando): se essi vengono esposti in una sede istituzionale non legittimata dal voto, il divieto di mandato imperativo (previsto da entrambe le leggi in commento) finisce con l'annullarli⁶¹.

Infine, a completamento del quadro (in)coerenziale predisposto dai legislatori statale e regionale, va evidenziato come:

a) l'art. 1.22 della legge n. 56/2014 disponga che lo statuto della Cm (di Regione ordinaria) «*può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale*»;

b) l'art. 20.2 della legge r. n. 2/2016 preveda analogamente che lo statuto della Città metropolitana di Cagliari «*può prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano, in conformità e nel rispetto delle modalità di applicazione previste dalle norme di grande riforma economica e sociale contenute nella legislazione statale, con il sistema elettorale determinato con legge regionale*».

cioè la necessaria predisposizione di una legge elettorale per accedere agli organi politici, oltre ovviamente alla deliberazione popolare diretta, che si configura quale andamento eccezionale del principio) non costituisca un vincolo costituzionale, è presentata anche nel mio *Il doppio stato regolatore*, Jovene, Napoli, 2013, spec. 301 ss., cui rinvierei – se si vuole – anche per le indicazioni bibliografiche a corredo.

59 Cfr. F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, cit., 19.

60 Analogamente a quanto avviene, per esempio, nel *Bundesrat* tedesco.

61 Solo il voto, ossia un *mandato esplicito*, infatti, può giustificare – in un contesto democratico – la possibilità del rappresentante di discostarsi dalla volontà politica dei suoi elettori, salva la responsabilità a fine mandato (artt. 1-48-67 Cost.; lo schema di pensiero sottostante, peraltro, si deve, forse un po' a sorpresa, ad E. BURKE, nel noto *Discorso agli elettori di Bristol* del 3 novembre 1774).

Cosa comporta una simile possibilità?

Senza altro, che è ben possibile che in un medesimo contesto territoriale coesistano enti funzionalmente sovrapponibili (nuovamente, CM e Unione di Comuni) eppure dotati di una diversa legittimazione, per cui il quadro istituzionale tenderà inevitabilmente a complicarsi.

Complicazione accresciuta, guardando all'ordinamento complessivo degli Enti locali, dalla circostanza che si dovrà prevedere – per le sole Città metropolitane – la variante rappresentativa di primo, ovvero secondo, grado; con tutte le conseguenze che ciò potrà comportare in ordine non solo (e non tanto) al *peso politico* dei diversi soggetti istituzionali in seno agli ordinamenti di riferimento (che pure qualche ricaduta, rispetto al potere decisionale, la potrebbe avere), ma, soprattutto, con riferimento alla stessa coerenza del sistema, ad iniziare dal già adombrato contrasto tra logica rappresentativa e logica del mandato politico sottostante.

9.- *Da ectoplasma ad anfibio: l'ambigua vocazione della Città metropolitana, sospesa tra dimensione territoriale e inclinazione funzionale*

Ad un quarto di secolo circa dal suo ingresso formale nell'ordinamento giuridico italiano, la Città metropolitana sembra dunque avviarsi ad una imminente attivazione.

Eppure, dopo lustri vissuti da «*ectoplasma*»⁶², il passo in avanti non pare del tutto soddisfacente, attese le aporie di fondo che le precedenti pagine vorrebbero aver evidenziato: il nuovo ente, infatti, ha un'incerta matrice (territoriale o funzionale) non solo in virtù dell'imperfetta tecnica normativa con cui ne sono stati perimetrati i poteri, ma anche a cagione della potenziale configurabilità di *due tipologie distinte di Città metropolitana*, a seconda del meccanismo di accesso alle cariche di uno dei suoi organi necessari che verrà prescelto (elezione diretta o indiretta del Sindaco metropolitano).

E mentre con riguardo alle attribuzioni di potere si può almeno immaginare una serie di interventi correttivi del legislatore competente che, volta a volta, collochi le funzioni “dimenticate” in capo alla CM nel rispetto del principio di legalità, meno chiara è la modalità con cui potrebbero risolversi le problematiche più strettamente *istituzionali*.

È evidente, infatti, che un eventuale mandato elettivo conferirebbe al Sindaco metropolitano anche una cifra *politica*, ragion per cui si potrebbe legittimamente pensare che, nel sistema nazionale, andranno a coesistere *Città metropolitane a vocazione (meramente) amministrativa* (quelle in cui tutti gli organi vanteranno una legittimazione di secondo grado) e *Città metropolitane a vocazione (anche) politica* (quelle che doteranno il proprio statuto di un sistema elettorale per individuare il titolare della carica di Sindaco metropolitano).

A cascata, ciò potrebbe generare gravi asimmetrie nel circuito decisionale collettivo, come visto, dato che continueranno a sussistere organi collegiali (ad iniziare dal Consiglio delle Autonomie locali) composti, a quel punto, da soggetti direttamente legittimati, e da altri solo indirettamente legittimati, dal popolo: con quali conseguenze?

Di certo, non solo il sistema delle Autonomie locali nel suo complesso andrà a comporsi di soggetti disomogenei sotto il profilo politico-

62 L'espressione è adoperata, anche recentemente, da P. BONORA, *L'ambiguo dilemma delle aree metropolitane tra disordine insediativo e sistemi multicentrici*, in M. FACCIUOLI (cura), *Quali filiere per un progetto metropolitano?*, Franco Angeli, Roma, 2015, 57 ss., 58.

rappresentativo, ma persino all'interno di ciascun sistema locale si potranno determinare linee di decisione – e di sviluppo economico (che è la ragione per cui, in ultima analisi, nascono le CM⁶³) – a due pesi o a due velocità (tipicamente: Città metropolitana “politica”, finanziata con fondi europei e Unioni di Comuni finanziate con fondi regionali).

Né il quadro diventerà più rassicurante sollevando lo sguardo oltre i confini nazionali, atteso che le Istituzioni eurocomunitarie, nel momento in cui hanno deciso di destinare una fetta molto sostanziosa del bilancio dell'Unione europea alla promozione e allo sviluppo di tali realtà, hanno avuto in mente contesti come quello di Bruxelles, Parigi, Berlino, non certamente quelli prefigurati – forse con un eccesso di ottimismo – dai legislatori italiani, nazionale e regionale, ove il già a più riprese evidenziato circuito decisionale asimmetrico, accompagnato da una distribuzione tanto diseguale delle risorse economiche, rischia di produrre un effetto esattamente opposto a quello desiderato⁶⁴.

** Università di Sassari

63 Cfr. ad es. A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014, 1-9 (paper).

64 Volendomi limitare a guardare in casa mia, sottolineerei che tale quadro a tinte fosche è stato lucidamente preconizzato da A. PARISI, *Tre volte chapeau ai vincitori, ma a perdere sarà la Sardegna*, su *La Nuova-Nuova Sardegna* del 9 dicembre 2015.