

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 190

presentata dal Consigliere regionale
PISCEDDA

il 21 luglio 2020

Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2
(Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna)

RELAZIONE DEI PROPONENTI

Il procedimento per l'istituzione delle città e delle aree metropolitane è stato inizialmente disciplinato a livello nazionale dalla previsione generale contenuta negli articoli dal 17 al 21 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), poi trasfusi invariati negli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); tali normative sono state rinnovate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), cosiddetta legge Delrio.

L'approvazione della riforma nazionale si è innestata in Sardegna su una già complessa situazione di disordine, generata dagli effetti dei referendum del 2012 ed aggravata da alcuni procedimenti giudiziari i quali, nati innanzi ai tribunali amministrativi, hanno poi interessato la Corte costituzionale, che ha reso indispensabile e inderogabile un intervento da parte del Consiglio regionale, che ha legiferato con la legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna). Tra le numerose innovazioni apportate dalla legge regionale, spicca l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari.

La relazione introduttiva con cui la Giunta regionale ha presentato al Consiglio regionale, il 15 gennaio 2015, il disegno di legge n. 176/A, che sarebbe poi divenuto la legge regionale n. 2 del 2016, aveva avuto cura di precisare la ratio istitutiva della Città metropolitana di Cagliari nella prospettiva di una "valorizzazione dell'autonomia locale nella gestione dell'area vasta". La particolare stretta interazione economico-sociale tra la città di Cagliari ed alcuni comuni a essa contermini o, comunque, dalla stessa fortemente influenzati, aveva già da tempo evidenziato l'opportunità di assoggettare tale "area" a una specifica disciplina che ne considerasse l'importanza strategica. Alla luce di tutto ciò, è stata 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". Nella visione del legislatore regionale, pertanto, la città metropolitana di Cagliari è "un'istituzione territoriale caratterizzata da un mercato policentrico che per dimensioni, importanza demografica e funzioni a essa attribuite gestisce un ambito "ottimale allargato e in continua crescita".

Tuttavia, allo stato attuale, la Città metropolitana presenta alcune criticità che non sono sfuggite ad alcuni esperti analisti relativamente ad indicatori demografici, geografico-urbanistici e soprattutto in riferimento all'esclusione dal nuovo ente di diversi comuni legati alla città di Cagliari da una stretta interazione.

I numeri dell'attuale città metropolitana presentano elementi contraddittori: ad esempio, la densità abitativa è molto elevata nella città di Cagliari, ma già nella prima "cintura urbana" che la circonda la densità demografica diminuisce in modo significativo. Nondimeno, allargando lo sguardo oltre il contesto locale, Cagliari rappresenta l'area metropolitana più piccola e meno densamente abitata d'Italia.

In questo quadro, dopo l'istituzione del nuovo ente, alcune importanti realtà comunali contermini hanno presentato istanza di ingresso nella città metropolitana.

In particolare, i comuni di San Sperate (Del. C.C. del 9 ottobre 2017 – 25 settembre 2017 – 12 gennaio 2017), Decimoputzu (Del. C.C. del 5 luglio 2017), Dolianova (Del. C.C. del 21 dicembre 2017), Villasimius (Del. C.C. del 6 marzo 2017), Villaspeciosa (Del. C.C. del 23 novembre 2017 e 21 dicembre 2017), Burcei (Del. C.C. del 23 marzo 2018 - 10 marzo 2016 - 5 luglio 2017) e Domus De Maria (Del. C.C. del 18 luglio 2017 - 27 luglio 2017) hanno formalmente richiesto, all'unanimità o con amplissime maggioranze, l'ingresso nella Città Metropolitana e la conseguente modifica dell'articolo 17 della legge regionale n. 2 del 2016.

Le ragioni a sostegno delle istanze di questi comuni si fondano sul radicamento secolare di strettissimi interessi economici, sociali e culturali con la città di Cagliari. Si considerino i casi dei Comuni di Domus De Maria e di Villasimius, dove insistono delle realtà turistiche di primario interesse regionale le quali, nell'attuale assetto ordinamentale, rimangono escluse dalle politiche di valorizzazione strategica del territorio della Città Metropolitana.

Si pensi ancora al caso del Comune di San Sperate, che oltre a rappresentare un'eccellenza sarda per la produzione artistica, ha nel capoluogo punto focale dei suoi interessi economici, distando solo venti chilometri da Cagliari.

Queste stesse contraddizioni coinvolgono i comuni di Dolianova, Villaspeciosa e Decimoputzu i quali hanno legami intensi e privilegiati con la città di Cagliari: tutte le realtà economiche presenti in questi territori hanno nel capoluogo il loro punto di riferimento. A riprova di quanto affermato è dirimente riportare un dato, comune a questi tre paesi, peraltro in controtendenza rispetto al territorio regionale, vessato dalla piaga dello spopolamento: l'aumento demografico fatto registrare nell'ultimo decennio, proprio perché tali comuni sono situati nell'hinterland di Cagliari dove, secondo le statistiche del CTM S.p.A., le interazioni sono tali da movimentare ogni giorno quasi duecentomila veicoli in ingresso in città e centocinquantomila in uscita verso i paesi i limitrofi.

Ancora, si veda il caso paradigmatico del comune di Burcei, per il quale l'articolo 1 della legge regionale 20 aprile 2016, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna)), rubricato "Modifica dell'articolo 7 della legge regionale n. 2 del 2016 (Unione di comuni)" ha previsto che "In ragione delle particolari condizioni geografiche di isolamento, il Comune di Burcei non è obbligato ad associarsi in unione di comuni" e, pertanto, "l'assolvimento degli obblighi di gestione associata di cui all'articolo 15 è conseguito attraverso la stipula di convenzioni con altri comuni o con la città metropolitana di Cagliari". Con questa norma il legislatore regionale ha riconosciuto la complessa situazione di un comune che, per una posizione geo-

grafica del tutto peculiare, si trova ad avere una possibilità di interazione notevolmente migliore con i comuni della Città metropolitana e con il capoluogo piuttosto che con altre realtà comunali solo apparentemente più attigue e prossime. La stessa Giunta regionale ha conseguentemente individuato nella Città metropolitana di Cagliari l'ente attuatore per la realizzazione dei lavori di collegamento Burcei-Sinnai-Maracalagonis-strada statale n. 125, per i quali erano previsti oltre 32 milioni di euro, ma paradossalmente il Comune di Burcei correva il rischio di non essere pienamente coinvolto nella progettazione integrata e coordinata nel suo stesso territorio proprio perché formalmente escluso da quella facente parte del nuovo ente metropolitano.

Il quadro normativo attuale della materia, come sopra evidenziato, deve essere letto in combinato disposto con la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio) che, all'articolo 1, comma 5, afferma che i principi della legge "valgono come 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", mentre il comma 145 della stessa legge prevede che, "entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge".

Sul punto che qui specificamente interessa, deve infine essere citato il comma 6 della medesima legge, ai sensi del quale "il territorio della Città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla Città metropolitana".

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la legge regionale n. 2 del 2016 presenta profili di criticità, con rilevanza anche statutaria. Il modello indicato, nella volontà del legislatore nazionale, era quello della sostituzione della Città metropolitana alla provincia, e il tenore della disposizione non pareva consentire alcuna scelta verso un modello diverso; in Sardegna è stato possibile evitare che ci si trovasse dinanzi ad un vicolo cieco, facendo leva su quella clausola di conformità agli statuti speciali contenuta nella disposizione che qualifica le norme della legge Delrio come norme di principi di grande riforma economico-sociale: evidentemente, si è ravvisata una difformità tra le indicazioni di questa legge e le norme statutarie.

Il legislatore regionale allora, agendo correttamente, non ritenendo opportuno far coincidere la Città metropolitana con la precedente circoscrizione della Provincia di Cagliari, ha previsto una diversa strutturazione del nuovo ente metropolitano. L'articolo 17, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2016 ha infatti previsto che "Fanno parte della città metropolitana, oltre al Comune di Cagliari, i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta" e all'articolo 25, comma primo, prescrive che "la circoscrizione territoriale della Provincia del Sud Sardegna corrisponde a quella della Provincia di Cagliari, esclusi i comuni appartenenti alla Città Metropolitana di Cagliari".

L'architettura legislativa scelta dal legislatore regionale è chiamata oggi a controbilanciarsi con le istanze pervenute dai comuni, in coerenza con quanto previsto dallo Statuto della Regione autonoma della Sardegna.

Come è fin troppo noto, ai sensi dell'articolo 43, secondo comma, dello Statuto "con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province", ma questo deve avvenire in conformità "alla volontà delle popolazioni". Si tratta di una previsione che ribadisce il concorso necessario tra l'atto legislativo e la volontà espressa dalle popolazioni interessate. Nel caso specifico, le istanze dei comuni di San Sperate, Decimoputzu, Dolianova, Domus De Maria, Villasimius, Villaspeciosa, Burcei sono pienamente fondate alla luce dall'articolo 43 di cui sopra e della cornice normativa regionale e nazionale sopra illustrata. Tutto ciò, soprattutto avuto riguardo a come le istanze

di ingresso nella Città metropolitana siano state sempre deliberate dal massimo organo rappresentativo delle amministrazioni locali interessate, ovvero i consigli comunali, dimostrando piena compattezza nelle intenzioni e nel fine perseguito.

Queste istanze meritano di essere accolte soprattutto avuta considerazione dei gravi pregiudizi che, a causa della loro esclusione dalla Città metropolitana, derivano alle popolazioni e ai territori interessati e soprattutto avuta considerazione della stretta interazione economico sociale della città di Cagliari con questi comuni ad essa quasi contermini.

In ultimo, l'ingresso di queste importanti realtà comunali è in linea con la ratio della stessa legge regionale n. 2 del 2016 di valorizzazione dell'autonomia locale nella gestione dell'area vasta e quindi di orientamento dei processi di conservazione, riqualificazione, trasformazione e valorizzazione di un territorio più ampio e coerente con le intenzioni del legislatore.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Modifiche all'articolo 17
della legge regionale n. 2 del 2016
(Istituzione della Città metropolitana di Cagliari)

1. All'articolo 17 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), sono apportate le seguenti modifiche:

- a) il comma 2 è sostituito dal seguente:
"2. Fanno parte della città metropolitana, oltre al Comune di Cagliari, i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Seargius, Sestu, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro, Uta, Burcei, Decimoputzu, Dolianova, Domus De Maria, San Sperate, Villasimius, Villaspeciosa.";
- b) il comma 3 è sostituito dal seguente:
"3. Entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni di cui al comma 2 possono esercitare l'iniziativa per il distacco dalla Città Metropolitana con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri. I comuni entrati successivamente possono esercitare tale iniziativa entro venti giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi che ne hanno previsto l'ingresso.".

Art. 2

Norma finanziaria

1. Dall'applicazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale.

Art. 3

Entrata in vigore

I. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).