

L'ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI SASSARI: spunti critici e prospettive, in vista di un imminente ed importante appuntamento con la storia.

(The establishment of the Metropolitan City of Sassari: critical points and perspectives, towards an important and upcoming appointment with history)

Mario Tocci

Abstract

In questo articolo, l'Autore esamina il quadro giuridico di contesto dell'istituzione della Città metropolitana di Sassari nell'imminenza della sua istituzione, evidenziandone criticità e prospettive.

In this paper, the Author looks at the legal framework of the establishment of the Metropolitan City of Sassari, pointing out criticality and perspectives.

SOMMARIO: **1.** Gli obiettivi da perseguire. – **2.** Non si preveda l'attivazione del meccanismo dell'elezione diretta dei componenti degli organi nomopietici. – **3.** L'intangibilità del meccanismo elettivo dei componenti degli organi di governo delle Città metropolitane. – **4.** La razionalizzazione del territorio. – **5.** L'autonomia finanziaria. – **6.** Osservazioni conclusive.

1. Gli obiettivi da perseguire.

L'imminenza dell'approvazione, da parte del Consiglio Regionale della Sardegna, della legge di riforma del sistema locale delle autonomie territoriali, in seno a cui dovrebbe provvedersi anche all'istituzione della Città metropolitana di Sassari, consente di riaprire un dibattito dottrinario – invero probabilmente mai sopito e delle cui risultanze lo stesso parlamento sardo non potrà non tener conto – sulle criticità emerse nel corso del tempo sui nuovi enti di governo del territorio previsti dal Costituente nel 2001 all'interno del disposto dell'art. 114 della Carta Costituzionale mediante la riforma del titolo quinto di essa e poi regolamentati nel dettaglio con la legge 07 aprile 2014 n. 56.

La *metropolitan culture*¹, foriera della tendenza verso la creazione – condivisibile in quanto necessaria – di un modello di amministrazione *ad hoc* per le aree di grandi dimensioni, è arrivata troppo tardi in Italia; laddove, invece, all'estero già erano nate sperimentazioni molto proficue²: si pensi alle associazioni volontarie tra Comuni nello Stato di New York negli U.S.A. o alla “Città-Stato” di Berlino o, ancora, alla “Città-Regione” di Vienna.

Senza tacer dell'attenzione riservata dall'Unione Europea alla valorizzazione delle cosiddette “Regioni Metropolitane”, ossia bacini aventi popolazione superiore al numero di duecentocinquantamila abitanti, attraverso progetti di connessione (quali quello della rete *Eurocities* o l'altro della rete *Metrex*) finalizzati al raggiungimento dello scopo della migliore *governance*³.

L'introduzione di un paradigma amministrativo decisamente innovativo si è rivelata irta e tortuosa in quanto non accompagnata da una preventiva, ed ineludibile, attività di armonizzazione normativa con un apparato già di per sé caratterizzato da policentrismo autonomistico e fughe in direzione del regionalismo differenziato⁴ e nondimeno angustiata dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica⁵; la quale ultima ha dato luogo (segnatamente in ordine alla possibilità, poi consolidatasi quasi consuetudinariamente, dell'elezione di secondo livello dei componenti degli organi nomopoietici) a dubbi di legittimità costituzionale, sebbene risolti (almeno sulla carta) dalla Consulta, ma anche a

1 G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, in www.federalismi.it, Osservatorio Città Metropolitane, 2/2014, *passim*; P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle Città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2014, pp. 348 e ss.

2 G. F. FERRARI – P. GALEONE (A CURA DI), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Bologna, 2010; F. BARTALETTI, *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo*, Torino, 2009, *passim*; C. DEODATO, *Le Città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.federalismi.it, 19/2012, *passim*.

3 G. MOBILIO, *Il contributo delle Città metropolitane italiane al processo di integrazione europea*, in www.federalismi.it, 6/2018, pp. 3 e ss.

4 F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2019, p. 210; P. CIARLO, *Abolizione Province, ddl Delrio: rischio caos normativo e vuoto simbolico*, in www.leggioggi.it, 14 novembre 2013, *passim*.

5 P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: potere: poteri, diritti, e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 237; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2014, *passim*.

ulteriori – e inopportuni sul piano politico⁶ – atteggiamenti di sfiducia e insoddisfazione dei consociati dell'ordinamento giuridico, sentitisi viepiù defraudati e impoveriti di una porzione di sovranità⁷.

D'altronde – ma questo è argomento che mostra come nel Bel Paese si preferisca diabolicamente perseverare anziché umanamente errare e far tesoro degli errori onde evitare di ripeterli – pure l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è stata lenta e difficoltosa, quasi fosse imprescindibile in Italia sottoporre qualsivoglia processo riformista a un tempo di decantazione⁸.

Oggi, *in limine* del riordino del sistema locale delle autonomie territoriali, il legislatore regionale sardo – salvo il rispetto degli indirizzi tracciati dalla Corte Costituzionale – dovrà curare il conseguimento di due risultati: la razionalizzazione del territorio interessato e l'assicurazione di una vera autonomia finanziaria.

2. Non si preveda l'attivazione del meccanismo dell'elezione diretta dei componenti degli organi nomopoietici.

Potrà esser apparso inverosimile che non sia stato annoverato tra gli obiettivi testé menzionati l'attivazione del meccanismo di elezione diretta dei componenti degli organi nomopoietici. Del resto, nel 2002 con la sentenza n. 106, la Consulta aveva affermato che – alla luce del novellato testo del disposto dell'art. 114 della Carta Costituzionale – *gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e della sovranità popolare*. Nondimeno, a favore dell'elezione diretta dei componenti delle assemblee di base delle autonomie territoriali locali militava già in passato larga parte della dottrina.

V'era chi pensava che le leggi statali dovessero in ogni caso salvaguardare *il diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita* degli enti di governo del territorio⁹ e tutelare tale esigenza di partecipazione della *communitas* locale, intravedendo in essa un collegamento con un *principio di autogoverno sociale* peculiare dell'autonomia intesa come *espressione di un modo d'essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato*¹⁰. Altri

⁶ A. FERRARA, *Il riordino delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane*, in www.federalismi.it, 19/2012, p. 1.

⁷ S. PAJNO, *Il problema delle Città metropolitane*, in G. C. DI MARTIN – F. MERLONI (A CURA DI), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 214; P. L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospetto di riforma*, in www.federalismi.it, 1/2014, *passim*.

⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana e area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in www.federalismi.it, Osservatorio Città Metropolitane, 3/2014, p. 2.

⁹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 81.

¹⁰ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, pp. 286 e ss.

reputavano che il principio di democraticità dovesse applicarsi tanto allo Stato quanto agli enti pubblici territoriali diversi da esso¹¹.

E anche di recente autorevoli studiosi hanno affermato che l'ordinamento di qualsiasi ente deputato al governo del territorio si caratterizza in virtù della stessa legittimazione democratica dello Stato al lume della considerazione secondo cui l'art. 114 della Costituzione equipara indistintamente Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni¹². Tuttavia, proprio nella giurisprudenza costituzionale, come si vedrà, esistono pronunce (pure molto recenti) che negano una totale equiparazione di tutti i livelli di governo territoriali e non ammettono nemmeno in seno alle Regioni ad autonomia speciale la possibilità di disciplinare in modo diverso dal paradigma statale i propri agglomerati di area vasta.

Ed è per questo che, in disparte l'auspicabile avvento di una legge dello Stato che muti il quadro in essere, *rebus sic stantibus* il meccanismo elettivo dei componenti degli organi nomopoietici non può essere alterato.

3. L'intangibilità del meccanismo elettivo dei componenti degli organi di governo delle Città metropolitane.

Quanto all'intangibilità del meccanismo elettivo dei componenti degli organi nomopoietici delle Città metropolitane appare di sicuro ausilio la recentissima vicenda accaduta in seno alla transizione, in Sicilia, dalle province regionali ai liberi consorzi comunali¹³ per effetto della promulgazione della legge regionale siciliana 04 agosto 2015 n. 15¹⁴ – modificativa delle precedenti leggi regionali 8 marzo 2012 n. 14, 27 marzo 2013 n. 7 e 24 marzo 2014 n. 8 – all'indomani dell'approvazione della riforma Delrio.

Tali aggregazioni erano già state contemplate dal disposto dell'art. 15 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946 n. 455¹⁵, recante "approvazione dello Statuto della Regione Siciliana" e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2¹⁶; sicché la transizione cui si faceva poc'anzi riferimento ha ripristinato un assetto originario, nel quale i primigeni liberi consorzi comunali erano divenuti – con legge regionale siciliana 6 marzo 1986 n. 9,

11 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 998; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, ne *Le Regioni*, 4/1982, p. 497.

12 A. SPADARO, *Le Città metropolitane tra utopia e realtà*, in *www.federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, 1/2015, pp. 25 e ss.; O. CHESSA, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, 25/2013, pp. 12 e ss.; P. VERONESI, *Morte e temporanea resurrezione delle Province: non si "svuota" così un ente previsto in Costituzione*, in *www.studiumiuris.it*, 4/2012, pp. 393 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2011, p. 481.

13 M. PRESSI, *L'ordinamento degli Enti di area vasta nella Regione siciliana alla luce della l. 56/2014 come grande riforma economico-sociale*, in *www.federalismi.it*, 24/2020.

14 S. AGOSTA, *Liberi consorzi di Comuni e Città metropolitane*, in A. RUGGERI – G. D'AMICO – L. D'ANDREA – G. MOSCHELLA (A CURA DI), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, Torino, 2017, pp. 148-155.

15 G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana, lavori preparatori*, Padova, 1961, *passim*.

16 S. DE FINA, *Lo statuto siciliano e la costituzione*, ne *Il Foro Italiano*, 80, 1957.

compulsata dalle pronunce n. 96/1968 e n. 146/1974 della Corte Costituzionale –Province Regionali in ossequio alla necessità di uniformare il modello amministrativo siculo a quello nazionale¹⁷.

Pertanto, in Sicilia risultavano nel 2015 esistenti tre Città metropolitane (Catania, Messina e Palermo) e sei liberi consorzi comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani).

Senonché, con legge regionale siciliana 11 agosto 2017 n. 17, l'Assemblea Legislativa di Palazzo d'Orleans ha dettato *disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano*, vieppiù prevedendo la corresponsione di una vera e propria indennità di carica per Sindaci metropolitani e presidenti dei Consorzi (esclusa dalla riforma Delrio con il dissenso condivisibile della dottrina¹⁸, stante la contrarietà al disposto dell'art. 51 della Costituzione).

Ordunque, a seguito dell'impugnativa del Governo, con sentenza n. 168/2018 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della prefata legge regionale siciliana ravvisandovi un contrasto col disposto della lettera *p* del comma secondo dell'art. 117 della Carta Costituzionale, a tenore del quale il riordino degli enti pubblici territoriali rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, anche in ragione della qualificazione di grande riforma economico-sociale che la stessa Corte aveva, con la decisione n. 50/2015, attribuito alla legge 56/2014¹⁹.

Né tantomeno è valsa l'argomentazione della difesa della Regione Siciliana volta a considerare che l'art. 15 dello Statuto (similmente a tutte le analoghe disposizioni degli Statuti delle altre Regioni ad autonomia differenziata) attribuisse alla medesima *legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*²⁰.

E, anzi, forte del proprio "marchio" di grande riforma economico-sociale, la legge Delrio ha così visto prevalere (il che, con riguardo alla gerarchia delle fonti di produzione del diritto, non può non destare perplessità) il disposto del comma quinto del proprio art. 1 – secondo cui i principi espressi dal dettato normativo valgono anche per la disciplina di Città e Aree metropolitane di Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia – su norme

17 O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in www.federalismi.it, 12/2018, *passim*; M. GRECO, *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale*, in www.amministrazioneincammino.it, 24 novembre 2011, *passim*; A. PIRAINO, *Il modello di organizzazione delle nuove province in Sicilia*, in G. C. DE MARTIN (A CURA DI), *Le province regionali in Sicilia*, Roma, 1989, pp. 103 e ss.; A. BARONE, *L'avvio della nuova provincia regionale in Sicilia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3/1988, *passim*; D. DOMINICI, *La nuova Provincia regionale siciliana: Libero Consorzio di Comuni o vecchia provincia statale?*, in *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, *passim*; F. TERESI, *Il sistema dei poteri locali in Sicilia*, Palermo, 1981, pp. 139-140.

18 G. BOGGERO, "Differenziare" la democrazia locale. Una proposta flessibile per Province e Città metropolitane, in G. C. DE MARTIN – F. MERLONI (A CURA DI), *op. cit.*, p. 179.

19 Per un commento in generale: A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in www.federalismi.it, 8/2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità non rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015.

20 G. VERDE – G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, 2005, pp. 28-31; P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991, p. 5.

costituzionali, quali sono quelle di approvazione dei prefati Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata.

Ma un'analisi maggiormente approfondita della giurisprudenza costituzionale mostra come la pretesa – da taluni studiosi²¹ – totale equiparazione tra i vari enti di governo del territorio non esiste, in virtù dei *principi di adeguatezza e differenziazione*, che – secondo la già citata sentenza della Consulta n. 50/2015 (la quale richiama al riguardo le proprie pronunce n. 96/1968 e n. 365/2007) – *comportano la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli*.

E non mancano gli studiosi schierati, anche prima che intervenisse specificamente *ab ovo* la Corte Costituzionale, favorevolmente al riguardo²².

Altro argomento, demolito però dal giudice delle leggi nella sentenza n. 50/2015, seppure “sponsorizzato” da raffinata dottrina²³, faceva leva sulla distonia della legge Delrio in punto di elezione di secondo grado dei componenti degli organi nomopoietici delle Città metropolitane e delle Province con il disposto del comma secondo dell’art. 3 della Carta europea dell’autonomia locale, resa esecutiva in Italia mediante la legge 30 dicembre 1989 n. 439, secondo cui la medesima autonomia locale si esplica attraverso l’elezione dei componenti dei Consigli e delle Assemblee degli enti di governo *a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale*; la Consulta ha però rilevato, confermando l’orientamento della propria precedente decisione n. 325/2010, che la stessa *Carta europea* assume valore di documento di mero indirizzo²⁴.

Nulla quaestio, infine, sull’insolita accezione del concetto di elezione di secondo grado, che – come rimarcato da fini giuristi – è sempre stata quella svolta ad opera di un corpo elettorale *ad hoc* designato²⁵.

21 A. BARBERA, *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 85 e ss.

22 G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica*, in www.federalismi.it, 7/2015, p. 14; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2015, pp. 145 e ss.; L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 46/2013, pp. 97 e ss.; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid*, Rassegna, 19/2013, *passim*; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell’introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid*, Rassegna, 19/2013, *passim*; C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in *Astrid*, Rassegna, 19/2013, *passim*; E. GROSSO, *Possano gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni di “secondo grado” a Costituzione vigente?*, in *Astrid*, Rassegna, 19/2013, *passim*; A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato e il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, Osservatorio Città Metropolitane, 1/2014, pp. 31 e ss.; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione*, in *Astrid*, Rassegna, 19/2013, *passim*.

23 V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla “questione metropolitana” italiana*, in www.federalismi.it, 14/2020, p. 366.

24 A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte Costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in www.federalismi.it, 7/2015, *passim*.

25 L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 1534 e ss.

4. La razionalizzazione del territorio.

Nella perimetrazione del territorio della Città metropolitana di Sassari, il legislatore regionale sardo dovrà prodromicamente effettuare una necessaria ed imprescindibile attività di razionalizzazione.

Tale attività sarà volta all'individuazione dei Comuni da aggregare secondo criteri scientifici – che non possono essere meramente strutturali e tali da determinare un assetto concluso in una rappresentazione cartografica dagli effetti prescrittivi e vincolistici – involgenti l'integrazione sociale, economica e culturale, nondimeno da condividersi tra le Amministrazioni interessate²⁶, in vista della creazione di una stretta integrazione territoriale²⁷ alla base dell'esercizio di funzioni propriamente metropolitane²⁸.

Insomma, non bisogna commettere l'errore di far coincidere la Città metropolitana con la "vecchia" Provincia²⁹, laddove *non sono i confini amministrativi che fanno una conurbazione metropolitana*³⁰, o ricadere nello sbaglio di eliminare "sulla carta" realtà socio-economiche³¹ unitarie o, ancora, indulgere nella falsa consapevolezza che *le costruzioni ideate "a tavolino"*³² funzionino sempre e comunque.

Del resto, la prevalenza del pragmatismo politico³³ – pur necessitato (come ricordato dalla Consulta nella sentenza n. 50/2015) dall'inevitabile attivazione delle procedure consultive di cui alle disposizioni degli artt. 132 e 133 della Costituzione³⁴ – sui criteri scientifici ha paradossalmente disomogeneizzato realtà che dovevano essere intrinsecamente omogenee³⁵.

26 P. MANTINI, *La riqualificazione delle aree metropolitane: profili giuridici*, in *www.press.net*, 17 ottobre 1996, p. 26.

27 V. CERULLI IRELLI, *La provincia metropolitana*, in *www.astrid-online.it*, 7 febbraio 2003, *passim*.

28 F. BARTALETTI, *Il mosaico amministrativo dell'Italia tra progetti di riforma e realtà geografica*, in M. CASTELNOVI (A CURA DI), *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, 2013, p. 78.

29 A. CUSINATO, *La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo l'economista*, in *Working Papers*, 1/2018, pp. 8 e ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 14/2016, p. 19; F. DI LASCIO, *Le Città metropolitane*, in M. ALMEIDA CERREDA – C. TUBERTINI – P. COSTA GONÇALVES (A CURA DI), *La razionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Cizur Menor, 2015, p. 392.

30 A. VIGNERI, *Città metropolitana di Venezia*, in *Working papers*, 1/2018, pp. 5 e ss. Concorde F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G. C. DI MARTIN – F. MERLONI (A CURA DI), *op. cit.*, p. 71.

31 S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, p. 618.

32 A. PUBUSA, voce *Città metropolitana*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, Milano, 1991, p. 362.

33 D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *www.federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, 1/2014, p. 8.

34 C. BENETTAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *www.federalismi.it*, 5/2019, pp. 25 e ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 2013, p. 8; P. A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con l. 7 agosto 2012, n. 135*, in *www.federalismi.it*, 6/2012, pp. 6 e ss.

35 M. MISTRI, *La riforma delle città metropolitane in Italia. Contraddizioni di una normativa "sfocata"*, in *Argomenti*, 40/2014, p. 41.

I criteri da considerare, in ispecie, quanto all'istituzione della Città metropolitana di Sassari riguardano – ad avviso di chi scrive e in ottica di sviluppo ed evoluzione³⁶ – l'uniformità degli insediamenti economici, l'organicità edificatoria, la non frammentarietà della rete infrastrutturale del trasporto, la comunanza dell'identità culturale ed ambientale, la facilità delle relazioni con gli altri enti di governo del territorio in senso lato (ivi compresi gli Enti Parco e le fondazioni di partecipazione). Precisando che la presenza di più espressioni linguistiche non è *ipso facto* preclusiva dell'inclusione territoriale dei Comuni in cui esse siano radicate, a condizione che a monte si ponga l'obiettivo della contestuale e sincrona valorizzazione di esse.

Tanto esige il canone della ragionevolezza sotteso al disposto del comma primo dell'art. 3 della Costituzione³⁷, ma è al contempo funzionale ad agevolare l'adempimento reciproco dei doveri inderogabili di solidarietà sociale tra i consociati del territorio in vista dell'attuazione del principio di buona amministrazione *ex artt.* 2 e 97 della stessa *Grundnorm* (nonché, quanto all'ultimo, ai sensi del disposto dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

5. L'autonomia finanziaria.

L'autonomia finanziaria delle Città metropolitane è stata sino ad ora una chimera, una sorta di simulacro, in considerazione del fatto che la riforma Delrio, *con un automatismo di dubbia efficacia*, ha ricollegato il complesso delle disponibilità economico-finanziarie dei nuovi enti al compendio patrimoniale delle antecedenti Province, indi riversando su queste criticità e *deficit* di quelle³⁸.

Nemmeno la legge 05 maggio 2009 n. 42 sul federalismo fiscale è riuscita a rappresentare lo strumento ideale di garanzia di tale autonomia finanziaria; anzi e piuttosto – come sottolineato dalla dottrina – le svariate *rivisitazioni* e le troppe *convulsioni* successive alla sua entrata in vigore hanno condotto all'*implosione* del federalismo fiscale medesimo e alla *rivincita erariale e neo-centralista*³⁹.

Non può non concordarsi col pensiero di chi ha rimarcato come si sia cristallizzato, evolvendo in una *profonda e ingiustificata alterazione dei principi fondamentali che da sempre ed ovunque riguardano l'autonomia fiscale degli enti territoriali, il processo di ricentralizzazione di funzioni o di risorse* che sarebbe dovuto essere meramente transitorio in ragione della durata della *crisi economico-finanziaria*⁴⁰.

36 P. FORTE, *op. cit.*, p. 338.

37 G. PIPERATA, *Città metropolitane e nuovo governo provinciale: un disegno istituzionale ancora da completare*, in *Working Papers*, 1/2018, pp. 1 e ss.

38 Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, in *Istituzioni del Federalismo*, num. speciale, 2014, pp. 17 e ss.

39 M. AULENTA, *Velleità e rattoppamenti tributari negli assetti finanziari degli enti territoriali*, in *Riv. Dir. e Sc. Fin.*, 4/2017, p. 514.

40 L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 16/2016, pp. 2 e ss.

In particolare, l'autonomia finanziaria dei nuovi enti di governo del territorio è stata da subito – cioè a partire dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (legge 23 dicembre 2014 n. 190) – mortificata a cagione di due fattori: da un lato, sono stati (e continuano ad essere) previsti finanziamenti a favore dello Stato da parte di Province e Città metropolitane in modo completamente opposto al principio di cui al disposto del quarto comma dell'art. 119 della Carta Costituzionale⁴¹, con buona pace della Consulta che con due pronunce di inammissibilità (la n. 10 e la n. 155 del 2015⁴²) ha salvaguardato le disposizioni normative all'uopo orientate, forse nel timore degli impatti economici scaturibili⁴³; dall'altro sono stati contemplati, a carico dei medesimi enti di governo del territorio, tagli molto profondi alla dotazione organica, purtroppo parimenti giustificati dalla Corte Costituzionale (vedansi le sentenze n. 143/2016, n. 159/2016, n. 176/2016, n. 202/2016⁴⁴) in quanto inseriti in un disegno riformatore finalizzato al risparmio di risorse, inteso come fattore condizionante⁴⁵.

Senza trascurare il paradosso secondo cui *la riduzione...disposta da leggi regionali...delle risorse destinate alle Province ad invarianza di funzioni è stata sovente dichiarata incostituzionale per il mancato rispetto del principio di connessione tra le prime e le seconde*⁴⁶.

Non sono mancate le proposte dottrinarie risolutive, fra le quali spiccano quelle caratterizzate dall'abbandono del modello dell'attrazione di *risorse in gran parte eterodeterminate ed oggetto di trasferimento (da) o contribuzione di altri enti*⁴⁷ a favore di un paradigma basato sul riconoscimento dell'utilizzo diversificato dei tributi costituenti oggetto dell'espressione dell'autonomia territoriale⁴⁸, come negli ordinamenti federali di Austria e Germania⁴⁹.

Altri hanno teorizzato la previsione di tributi propri tali da responsabilizzare i poteri locali nei confronti dei loro cittadini⁵⁰.

41 G. C. DE MARTIN – F. MERLONI (A CURA DI), *op. cit.*, p. 268; G. M. SALERNO, *op. cit.*, p. 5.

42 C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in www.federalismi.it, 19/2015.

43 G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: inversione della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 325.

44 V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, Rassegna, 06 dicembre 2018, *passim*; M. GORLANI, *Quale futuro per la Provincia dopo l'esito del referendum costituzionale del 04/12/2016*, in www.federalismi.it, 5/2017, pp. 22 e ss.; S. ROSSA, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di enti locali e finanza pubblica (gennaio-ottobre 2016)*, ne *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2017, *passim*; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016, pp. 199 e ss.

45 E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, Osservatorio Città Metropolitane, 1/2015, pp. 23 e ss.

46 G. RIVOSECCHI, *Potere, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 275.

47 F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Milano, 2019, p. 165.

48 A. BRANCASI – P. CARETTI, *Il sistema delle autonomie locali tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, ne *Le Regioni*, 4/2010, *passim*.

49 M. AULENTA, *op. cit.*, p. 515.

50 M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 136.

L'urgenza del reperimento di soluzioni – oltre che giustificata dalla necessità di dotare i nuovi enti di governo del territorio degli strumenti idonei all'effettuazione di investimenti⁵¹ – è motivata dalla necessità di attutire per i consociati interessati la già notata percezione di un *vulnus* di democraticità, causata dall'impossibilità di eleggere i componenti degli organi nomopoietici, che in passato aveva indotto i *tax payers* a riappropriarsi completamente del potere politico sulla base della concezione della simultaneità di esso con quello economico, nel rispetto del brocardo *no taxation without representation*⁵².

Attualmente, tuttavia, le Città metropolitane (e non sarà diverso per quella istituenda di Sassari) possono contare esclusivamente sui tributi propri delle Province, ossia tra i più rilevanti: imposte e addizionali legate alla mobilità (imposta di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico, imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile automobilistica, addizionale sui diritti d'imbarco portuale ed aeroportuale, eventuale – ove prevista a livello regionale – imposta su emissioni acustiche degli aeromobili)⁵³; tassa per i servizi di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente; imposta di scopo connessa alla realizzazione di opere pubbliche. Nondimeno, esse possono valersi di risorse – tanto umane quanto strumentali – dei Comuni e delle Unioni dei Comuni ricompresi nel territorio⁵⁴; ma sarebbe opportuno che l'esercizio di tale facoltà venisse rigidamente condizionato e subordinato a specifiche intese, magari da assumersi mercé apposite conferenze di servizi e volte all'esercizio associato di funzioni, onde evitare depauperamenti calati dall'alto e dunque imposti *obtorto collo*.

Non appare affatto congrua la strategia della massimizzazione delle aliquote dei predetti tributi locali, né si può condividere l'idea di prevedere *generaliter* addizionali locali (seppur contenute, da un punto di vista impositivo)⁵⁵ poiché l'erogazione dei servizi fondamentali delle Città metropolitane non deve avere costi spropositati.

Piuttosto sarebbe opportuno istituzionalizzare un ufficio deputato in via esclusiva ad accedere direttamente, come consentito dalla legge 56/2014, ai fondi dell'Unione Europea; il che, però (come autorevolmente messo in luce⁵⁶) – stante l'operatività di tali fondi come rimborsi anziché anticipi – presuppone la necessità di accesso al credito bancario e, dunque, impone la "salubrità creditizia" dei richiedenti.

51 A. PETRETTO, *Economia e finanza pubblica delle Città metropolitane*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018, p. 50.

52 V. TEOTONICO, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, in G. LUCHENA – V. TEOTONICO (A CURA DI), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, 2015, pp. 27 e ss.; M. VOLPI, *Le Province nell'ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, 18/2012, p. 4.

53 C. AGNOLETTI - C. FERRETTI - P. LATTARULO - M. MASSARO, *Strumenti per l'autonomia finanziaria delle Città metropolitane*, in *EyesReg*, 6/2016, *passim*.

54 A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2012, pp. 17 e ss.

55 B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, 2019, pp. 245 e ss.

56 A. GUAZZAROTTI, *Potere, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 302.

E, vieppiù, sembra decisamente consigliabile il ricorso a istituti che vedano il forte coinvolgimento dei privati, anche in ottica di attuazione del principio di sussidiarietà⁵⁷, con largo uso delle concessioni (in cui il rischio operativo ricade tendenzialmente sul concessionario⁵⁸); senza trascurare, quanto alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio culturale, la sponsorizzazione di cui al disposto dell'art. 120 del d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42⁵⁹.

6. Osservazioni conclusive.

La Città metropolitana di Sassari rappresenterà, per l'intero territorio del Nord Sardegna, un volano di sviluppo economico, altresì idoneo a realizzare l'obiettivo, pur visto – non condivisibilmente, invero – come assolutamente teorico⁶⁰, di risolvere il “disordine” urbanistico, sociale e ambientale (inevitabile in tutte le aree vaste).

La sua istituzione consentirà di pensare (o ripensare) all'attivazione – naturalmente in collaborazione con la Regione e mediante la creazione di apposite società a partecipazione pubblico-privata ai sensi delle disposizioni del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 – dell'alta velocità ferroviaria e alla creazione di un sistema di collegamenti aerei e navali quotidiani tra i due poli territoriali regionali – quello settentrionale di Sassari e l'altro meridionale di Cagliari, già Città metropolitana – per il transito di persone e merci, così da alleggerire il traffico stradale e favorire l'interconnessione di tutti i principali centri isolani.

Risulterà imprescindibile l'attenta predisposizione – non senza il coinvolgimento dell'Università e di tutti gli *stake-holders* del territorio, accanto alle varie istituzioni – di un eccellente Piano Strategico Metropolitano (atto di indirizzo già contemplato dal disposto del comma quarantaquattresimo dell'art. 1 della legge 56/2014)⁶¹, i cui contenuti dovranno essere compatibili con quelli degli altri strumenti urbanistici di pianificazione e gestione (nel cui novero, ad esempio, quanto agli Enti Parco, da non trascurare, rientrano – come stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 121/2018 – i piani e i regolamenti di parco) nonché con quelli di qualsivoglia mezzo progettuale (ad esempio, quanto alle

57 B. RAGANELLI, *Pubblico, privato e concessioni in Europa: alcuni limiti della disciplina*, in AA. VV., *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, 2013, pp. 210-248; G. CERRINA FERRONI – F. CARINGELLA, *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Torino, 2011, *passim*; G. F. CARTEI, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in www.giustamm.it, 17 dicembre 2010, *passim*; R. DI PACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006, *passim*.

58 M. CERUTI, *Le concessioni riscoprono le proprie origini nel rischio operativo: riflessioni su presente, passato e futuro dell'istituto*, in *App. e Contr.*, 2016, 11, pp. 22-32; M. RICCHI, *La nuova direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul Codice dei contratti pubblici*, in *Urb. e App.*, 7, 2014, p. 745; F. GOISIS, *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, in *Dir. Amm.*, 4, 2011, pp. 703 e ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, *passim*.

59 M. TOCCI, *Lineamenti sul contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2015; ID., *Idee per l'attrazione e l'impiego delle sponsorizzazioni nelle aziende culturali*, in www.filodiritto.com, 24 gennaio 2020.

60 P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in www.urbanisticainformazioni.it, 09 marzo 2013, pp. 1 e ss.

61 G. PERULLI, *Il Piano Strategico Metropolitano*, Torino, 2015.

fondazioni di partecipazione dedite alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale⁶², parimenti da non dimenticare, i – pur non tipizzati normativamente - *Piani Unitari di Sviluppo Economico dei Musei*⁶³).

Conclusivamente, non è più rinviabile l'appuntamento con la storia; anche perché non sembra destinata a sopravvivere per lungo tempo l'ibrida e informe aggregazione della *Rete Metropolitana del Nord Sardegna*, praticamente una semplice unione di Comuni istituita dalla legge regionale sarda 04 febbraio 2016 n. 2 a decorrere dall'anno 2017.

62 M. TOCCI, *Rilevanza economica dei servizi culturali quali servizi pubblici locali*, in www.filodiritto.com, 21 febbraio 2020.

63 M. TOCCI, *Il Piano Unitario di Sviluppo Economico dei Musei (P.U.S.E.M.)*, in www.filodiritto.com, 20 settembre 2019.