

XXXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

## Verso la città metropolitana di Cagliari: problemi e strategie di governance di area vasta in una regione a statuto speciale.

Anna Maria Tanda<sup>1</sup>

Abstract/Sommario

In Sardegna, dove gli effetti della crisi finanziaria hanno avuto un impatto più significativo, l'avanzamento del processo di istituzione della città metropolitana nel capoluogo di Cagliari quale punto dell'agenda politica appare di importanza strategica. Lo studio del caso di Cagliari consente di far emergere – in un quadro di disciplina nazionale fortemente omogeneizzante che, anormalmente, tende ad estendere a questi enti un modello di *government* disegnato a tavolino dal legislatore centrale – una differenziazione delle condizioni di necessità di una politica metropolitana ovvero integrata, individuabili in caratteristiche sociali, economiche e territoriali dell'area vasta, che si sviluppa intorno alla città. Grazie alla condizione di favore dell'autonomia speciale sarda, che garantisce margini più ampi di regolamentazione, si intende proporre un'ipotesi di percorso di sviluppo delle realtà metropolitane, fondato sulla definizione prioritaria della *governance* di area vasta a partire dalle specifiche problematiche delle città. In tal modo si supera la concezione statica secondo la quale il modello "città metropolitana" sia esito di un processo di riconoscimento *top-down* legato alla verifica della sussistenza di condizioni di tipo demografico. Cagliari, che con la sua area vasta raggiunge una popolazione complessiva di 412.818 unità distribuita tra il nucleo urbano storico e i 15 comuni disposti a corona, è una città con un peso demografico limitato rispetto alle altre realtà italiane. Tuttavia le caratteristiche del suo sviluppo urbano e del territorio rendono parimenti rispondente alle esigenze della città la definizione di una politica di tipo metropolitano. Nell'area vasta cagliaritano si è assistito negli ultimi decenni a un fenomeno di dispersione abitativa nei comuni immediatamente limitrofi al nucleo urbano, che necessita di politiche di regolamentazione efficace delle dinamiche territoriali e di una riorganizzazione policentrica della rete di servizi adeguato alle esigenze degli insediamenti. Ulteriore criticità deriva inoltre dalla presenza di un sistema naturale protetto, prossimo rispetto agli insediamenti, che influenza le scelte di politica pubblica a garanzia di un corretto bilanciamento tra i valori in gioco dello sviluppo socio-economico e di tutela del territorio. Attraverso l'analisi proposta si proverà a ipotizzare un percorso di genesi della città metropolitana, che - grazie all'autonomia del legislatore sardo - potrebbe emanciparsi dal modello nazionale, evidenziandone i pregi e il valore aggiunto della maggior aderenza di un progetto metropolitano sviluppato dal basso.

---

<sup>1</sup> Ricercatrice Éupolis Lombardia, area territoriale

## Alle radici di un progetto: Cagliari città metropolitana

*“La città metropolitana è un’area fondamentale per l’economia regionale, che costituisce l’unica conurbazione della Sardegna in possesso dei requisiti previsti per l’istituzione delle città metropolitane e che non può più prescindere da una gestione amministrativa, infrastrutturale ed economica unitaria”<sup>2</sup>. Quello della città metropolitana di Cagliari è un progetto che è tornato attuale da qualche tempo, benché affondi le proprie radici in tempi piuttosto remoti. Già nel 1991 si ipotizzava l’avvio di un processo di metropolizzazione della città e si evidenziava la sua potenzialità strategica: “proprio quando le istanze di autonomia diventano più pressanti e le frazioni riescono ad emanciparsi dalla città-matrigna (Quartucciu ed Elmas si sono già date una loro amministrazione e Monserrato lo farà a breve termine), proprio quando la “grande Cagliari” sembra volersi ulteriormente autolimitare e relegata nel microcosmo della sua cinta daziaria, proprio adesso, paradossalmente, il capoluogo, ad onta della crescente disgregazione, potrebbe appropriarsi del ruolo guida di tutti i centri che ne sono appendice e completamento”<sup>3</sup>. L’articolo evidenzia un elemento la cui rilevanza attuale è tutt’altro che scontata: alcuni dei comuni che oggi rientrerebbero a pieno titolo nel progetto Cagliari – città metropolitana fino a vent’anni fa facevano parte integrante, politicamente e territorialmente, del capoluogo.*

Il dibattito di allora veniva alimentato dal primo intervento del legislatore nazionale, la legge n. 142 del 1990, che aveva individuato le prime città metropolitane, tra le quali non figurava Cagliari, e dal successivo dibattito a posizioni contrapposte UPI-ANCI, rispettivamente tese a ridurre il numero la prima e ampliarlo la seconda. In particolare proprio ANCI avrebbe proposto anni dopo, nel 2003, un disegno di legge *“Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata”*, nel cui ambito veniva proposta l’istituzione immediata di 14 città metropolitane, tra le quali anche quella di Cagliari.

Nel frattempo la Regione Sardegna, in virtù della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni di cui all’art. 3, Titolo II del proprio Statuto Speciale, approvava la legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4, *“Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l’istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali”*, finalizzata a disciplinare il generale riassetto delle circoscrizioni provinciali nel territorio regionale, con la quale all’art. 4 prevedeva che *“con riferimento al territorio di Cagliari lo schema di assetto provinciale può prevedere, sempre in deroga alle norme vigenti in materia di ordinamento provinciale e comunale ed in deroga al parametro di cui alla lettera b) del comma 1 dell’articolo 3, 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.”* Era cioè prevista la possibilità di delimitare l’area metropolitana derogando ad uno dei due parametri previsti dalla medesima legge per la determinazione dei confini della circoscrizione provinciale ovvero quello della superficie non inferiore a 1700 chilometri quadrati (l’altro era quello demografico in virtù del quale la provincia deve avere una popolazione non inferiore a 150.000 abitanti, secondo i dati ufficiali risultanti dall’ultimo censimento generale). La legge è tuttavia rimasta lettera morta non

---

<sup>2</sup> Così il Sindaco Massimo Zedda in un intervento in aula comunale dell’ottobre 2013

<sup>3</sup> G.Zasso, *Uniti è meglio*, Almanacco di Cagliari 1991

riattivandosi neppure all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2001 di revisione costituzionale, che riconosceva a livello costituzionale tali enti.

Negli ultimi anni l'attenzione sul tema è tornata rilevante soprattutto in virtù dei recenti interventi del legislatore nazionale. Dopo un primo tentativo nel 2009<sup>4</sup> di rivitalizzare il processo, la svolta decisiva è contenuta nell'art. 18 della legge n. 135 del 2012, che ha convertito il decreto-legge n. 95 del medesimo anno, poi dichiarato incostituzionale<sup>5</sup>. Con soluzione di continuità, nell'agosto 2013, è iniziato il dibattito sul disegno di legge Delrio che ha portato poi all'approvazione della legge 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Per quel che in questa sede interessa la legge, dopo aver riconosciuto espressamente le città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario prevede che “*i principi della presente 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*”, riavviando di fatto il dibattito anche sulla città metropolitana di Cagliari e ponendo al centro dell'attenzione politica isolana la necessità di riprendere in mano i progetti di legge presentati per la sua istituzionalizzazione.

Recentemente, in occasione dell'incontro, proprio nel capoluogo sardo, dei sindaci facenti parte del Coordinamento delle Città metropolitane<sup>6</sup>, Franco Pizzetti, consulente del Governo Renzi per le riforme istituzionale ha posto l'accento proprio sul caso Sardegna, rappresentativo della più ampia autonomia nel disegno della propria città metropolitana riconosciuta alle Regioni a statuto speciale, in particolare sotto il profilo della perimetrazione territoriale che, rispetto alla pragmatica coincidenza con i confini delle ex- Province prevista per le Regioni a statuto ordinario, potrà risultare più coerente alle esigenze effettive di integrazione dei territori.

## Primi percorsi di analisi per l'istituzione della città metropolitana di Cagliari

Il processo di istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari potrebbe rappresentare oltretutto un'opportunità effettiva per l'isola anche un interessante precedente in ordine alle sue peculiarità specifiche. E' noto infatti che le principali esperienze europee<sup>7</sup> di genesi delle città metropolitane dimostrano l'esistenza, alla loro base, di un processo spontaneo che parte dal basso. Questo tipo di processo quindi consente di far emergere quelle caratteristiche del territorio, necessariamente diverse da caso a caso, che l'istituzionalizzazione del nuovo soggetto può valorizzare sia al suo interno, attraverso politiche integrate, che diventando polo di cerniera con le altre realtà metropolitane.

Per tracciare il nuovo disegno della città metropolitana di Cagliari sembra utile ripercorrere i ragionamenti già esistenti su questi fronti che, negli anni passati, si sono tradotti in primi progetti di legge. In vent'anni dalla comparsa, nei testi di legge

---

<sup>4</sup> Nella legge n. 42 del 2009 si prevede una norma transitoria che consente l'istituzione della città metropolitana sulla base di una proposta che spettava ai comuni e alle province, riconoscendo alle regioni una funzione consultiva.

<sup>5</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 3 - 19 luglio 2013, n. 220 (in G.U. 1a s.s. 24/7/2013, n. 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo per contrasto con l'art. 77, ovvero contestando non il merito della riforma, ma la strumentazione della decretazione d'urgenza.

<sup>6</sup> Cagliari, ambizioni metropolitane, in l'Unione Sarda 22 giugno 2014

<sup>7</sup> Comitato Interministeriale per le politiche urbane. Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale. 20 marzo 2013

nazionali, della città metropolitana sono stati depositati in Consiglio regionale due proposte di legge, la n. 128, risalente al 1995 e la n.387 più recente, presentata nel 2012. La prima proposta di legge, denominata “*Delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari.Istituzione della conferenza metropolitana*”, contiene una ipotesi di delimitazione dell’area metropolitana di Cagliari che possiamo definire ristretta. La scelta, secondo i proponenti, voleva assicurare la costituzione di un’unica autorità per il governo di un’area urbana vasta, complessa e con elementi di omogeneità territoriale, economica e sociale. Nella configurazione territoriale cagliaritano in particolare si riscontravano legami di stretta interrelazione nell’ambito della prima fascia di gravitazione del capoluogo, fasce di continuità dell’insediamento e dell’urbanizzazione tra i comuni nelle quali poter impostare un nuovo assetto anche di tipo policentrico diffuso ed estensivo. Per specificare meglio l’ambito geografico intorno al capoluogo è stato diviso in tre semicerchi:

- la conurbazione cagliaritano, territorio urbanizzato senza soluzioni di continuità, formato dal capoluogo e dalla sua frazione di Pirri e dai comuni all’interno della SS 554, Monserrato, Selargius, Quartucciu e Quartu S.Elena;
- i comuni di Capoterra, Elmas, Assemini, Sestu, Sinnai e Maracalagonis immediatamente contermini al capoluogo ed alla conurbazione;
- i comuni, immediatamente a ridosso di questi ultimi, di Pula, Villa S.Pietro e Sarroch a sud- ovest, di Villaspeciosa, Uta, Decimomannu, Decimoputzu, Villasor, Serramanna, Nuraminis, Monastir, San Sperate e Ussana a nord-ovest e di Sordiana, Dolianova e Soleminis a nord-est.

Rispetto a questi tre gruppi di comuni la relazione al progetto di legge evidenziava il ruolo, svolto dalla città, di attrazione giornaliera dei *city users*<sup>8</sup> per motivi principalmente professionali, ma anche economici, sociali, commerciali e di servizio (istruzione, sanità..) con progressiva cessione ai comuni contermini della funzione residenziale e terziarizzazione del patrimonio immobiliare di Cagliari<sup>9</sup>. Questa stretta integrazione e i relativi processi di gravitazione hanno determinato un forte incremento del numero dei residenti nei comuni contermini il capoluogo sardo in ragione di un processo migratorio che si è consolidato negli anni.

Questi fenomeni hanno di fatto integrato l’area della conurbazione cagliaritano con i comuni immediatamente confinanti di Capoterra, Elmas, Assemini e Sestu. Rispetto a questo processo insediativo risultano complementari lo sviluppo e il consolidamento in queste aree di nuove polarità tra le quali la zona industriale sul versante occidentale di Cagliari (in particolare l’agglomerato industriale di Macchiareddu sul quale confluiscono i territori di Assemini, Capoterra ed Elmas), il compendio naturalistico del Molentargius e delle Saline ed infine lo sviluppo del Policlinico universitario tra Monserrato e Sestu. Inoltre già all’epoca si riscontrava la presenza di una rilevante

---

<sup>8</sup> F.ADOBATI, A. DEBERNARDI, V.FERRI, Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

<sup>9</sup> La relazione alla proposta di legge ha studiato la relazione tra la generazione degli spostamenti nei confronti di Cagliari e la popolazione residente nel comune di origine per illustrare più efficacemente il livello di relazione di ogni singolo comune ogni 1.000 abitanti residenti. I comuni della conurbazione presentano valori che vanno dai 21 spost/giorno ogni 1.000 abitanti di Quartucciu e Quartu S.Elena ai circa 30 di Selargius, mentre per quelli oltre la conurbazione si va da un numero di 16,21 di Sestu ai circa 22 di Capoterra. Se oltre agli spostamenti di natura sistematica (lavoro + studio) si prendono in considerazione anche quelli di tipo discrezionale (altri motivi), che nell’ambito dell’area cagliaritano risultano circa della stessa entità di quelli sistematici, si può affermare che anche dal punto di vista quantitativo le relazioni esistenti sono sicuramente di livello elevato e possono considerarsi come rilevanti della presenza di una "stretta integrazione".

quota di risorse territoriali inutilizzate, che potevano rappresentare un elemento determinante per la nuova politica di assetto del territorio della città metropolitana. Questi elementi contribuivano a pensare allo sviluppo della città metropolitana di Cagliari come a un fattore strategico per lo sviluppo di tutta l'area. In particolare per la città di Cagliari l'istituzione della Città metropolitana avrebbe consentito la diminuzione del carico di domanda di servizi che non era in grado di soddisfare e di affrontare da sola, restituendo al suo tessuto urbano, oramai quasi del tutto compromesso, la strada per ritrovare elementi di identità e vivibilità (Poetto, Molentargius, Fronte Mare, etc.). Dall'altro lato per le aree della conurbazione e dell'hinterland avrebbero visto riqualificate e valorizzate alcune delle loro vocazioni più dinamiche di tipo industriale, mercantile, di agricoltura specializzata.

Sulla base di questo scenario di area vasta veniva proposta una delimitazione metropolitana comprendente i seguenti comuni: Cagliari, Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartuccio, Quartu S.Elena, Selargius e Sestu. Si trattava – ad avviso dei proponenti – di una soluzione di mediazione tra ipotesi di coincidenza tra città metropolitana e area vasta e perimetro ristretto, definito dalla SS 554. Quest'area – visti gli obiettivi di riequilibrio globale – era inoltre fin da allora dotata di una maglia infrastrutturale sviluppata, in grado di agevolare, se ulteriormente sfruttata (ad esempio a livello di trasporti pubblici) il superamento del fenomeno di congestione del centro urbano, reso ancora più problematico dai movimenti dei pendolari che quotidianamente gravavano sul capoluogo.

Nel considerare il ruolo strategico dell'ente viene definito un quadro funzionale complesso che riconosce la possibilità di delegare alla città metropolitana di Cagliari funzioni nelle materie di competenza statale o regionale, di attribuirgli funzioni di natura provinciale e infine funzioni di natura sovracomunale, che si sintetizzano nella tabella n. 1.

**Tabella n. 1 Quadro sinottico delle funzioni e degli obiettivi della Città metropolitana di Cagliari secondo il pdl 128**

<b>Funzioni</b>	<b>Strumenti e/o risultati</b>
pianificazione territoriale	piano territoriale di coordinamento, che oltre ai contenuti di quello provinciale, dovrà contenere la previsioni di assetto dell'ambito di cerniera tra gli insediamenti urbanizzati, in modo da garantire il coordinamento dei Piani Urbanistici Comunali interessati
	piano urbanistico metropolitano, con i contenuti del piano urbanistico comunale <sup>10</sup>
	programma pluriennale di attuazione
viabilità, traffico e trasporti	piano metropolitano dei trasporti (o della mobilità) con i contenuti previsti dal Piano Generale dei Trasporti e con l'obiettivo di assegnare le indicazioni ai comuni per la redazione dei Piani Urbani del Traffico (art. 36) Nuovo Codice della Strada) nelle aree più densamente urbanizzate
	partecipazione alla formazione del piano regionale dei trasporti

<sup>10</sup> Secondo l'art. 19 della legge regionale n. 45 del 1989: a) un'analisi della popolazione con l'indicazione delle possibili soluzioni assunte a base della pianificazione; b) le attività produttive insediate nel territorio comunale con la relativa dotazione di servizi; c) la prospettiva del fabbisogno abitativo; d) la rete delle infrastrutture e delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria; e) la normativa di uso del territorio per le diverse destinazioni di zona; f) l'individuazione delle unità territoriali minime da assoggettare unitariamente alla pianificazione attuativa anche in accordo con il successivo punto i); g) l'individuazione delle porzioni di territorio comunale da sottoporre a speciali norme di tutela e di salvaguardia; h) l'individuazione degli ambiti territoriali ove si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, nonché dei manufatti e complessi di importanza storico - artistica ed ambientale, anche non vincolati dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, e della legge 29 giugno 1939, n. 1497; i) le norme e le procedure per misurare la compatibilità ambientale dei progetti di trasformazione urbanistica e territoriale, ricadenti nel territorio comunale.

	realizzazione e gestione delle reti e dei servizi di trasporto di interesse metropolitano, realizzazione della grande viabilità, nonché delle strutture puntuali (centri intermodali, parcheggi di scambio, etc.) e il coordinamento delle scelte dei comuni dell'area in materia di piani urbani di traffico
	coordinamento dei programmi e delle attività delle Ferrovie dello Stato e di pertinenza privata, delle linee automobilistiche, marittime ed aeree di interesse della città
tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente	compiti relativi al censimento, catalogazione, documentazione, recupero conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, librario, archivistico, monumentale, archeologico ed ambientale di rilievo metropolitano
	gestione delle strutture culturali stabili di grande qualità e rilievo, e delle grandi opere e istituzioni tese alla tutela e alla valorizzazione dell'ecosistema metropolitano
	verifica delle aree di tutela individuate dalle leggi regionali
	programmazione degli interventi necessari al disinquinamento terrestre, idrico ed atmosferico
	partecipazione alla predisposizione e all'attuazione del Piano regionale di protezione civile
difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti	programmazione e gestione degli interventi per la sistemazione e tutela idrogeologica nell'ambito metropolitano, nonché i compiti riguardanti la valorizzazione delle risorse idriche
	disciplina ed il controllo degli scarichi delle acque superficiali, nonché disciplina e esercizio delle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti nell'ambito metropolitano, compresa la realizzazione e gestione dei relativi impianti
	progettazione, costruzione e gestione degli impianti fognari e di depurazione delle acque reflue di livello metropolitano
	verifica degli interventi previsti dal Piano regionale dello smaltimento dei rifiuti solidi
raccolta, distribuzione e depurazione delle acque	compiti, nell'ambito metropolitano, relativi alla raccolta, distribuzione e depurazione delle acque, compresa la realizzazione e gestione dei relativi impianti
	verifica degli interventi previsti dalla Regione e dai suoi enti strumentali (EAF) di - interesse metropolitano e sovracomunale
	localizzazione degli impianti di produzione e di adduzione dell'energia (gas, elettricità, etc.).
sviluppo economico e la distribuzione commerciale	compiti riguardanti l'apprestamento e la gestione di aree, e delle infrastrutture connesse, per l'insediamento di attività portuali
	compiti di localizzazione, approntamento di servizi reali, erogazione di incentivi economici nei settori del turismo, industria e artigianato, commercio, fiere e mercati. Tali funzioni implicano l'adozione di specifici piani settoriali di sviluppo, riferiti anche al contenimento dei prezzi ed alla tutela dei consumatori
	pianificazione commerciale della grande distribuzione, delle grandi strutture di vendita e dei grandi punti di vendita, nonché il rilascio delle relative autorizzazioni
sviluppo sociale	servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e gli altri servizi urbani di livello metropolitano
altre	sviluppo ricreativo (parchi metropolitani), sportivo (impianti di valenza territoriale) e turistico (strutture balneari, nautiche, ricettive)

Fonte: elaborazione dell'autrice

Di interesse è altresì la scelta della formula di governo metropolitano elaborata dai proponenti. E' prevista l'elezione diretta del Sindaco metropolitano nella circoscrizione unica metropolitana<sup>11</sup>, contestualmente a quella del Consiglio metropolitano, con

<sup>11</sup> Il meccanismo scelto per la elezione del Sindaco e dei consiglieri della Città metropolitana è basato sulla ripartizione del territorio in 36 (trentasei) Collegi uninominali che formano il Collegio Unico Metropolitano (CUM) ai fini della elezione del Sindaco e di 1/4 dei Consiglieri metropolitani. Nella proposta di legge vengono altresì individuati i criteri per la individuazione dei collegi elettorali (continuità territoriale, rispetto di una media di popolazione fra collegi, coerenza socio-economica del bacino territoriale di ciascun collegio), la composizione e formulazione delle schede per l'elezione dei consiglieri metropolitani e del Sindaco, i meccanismi di elezione della loro elezione. Per quanto attiene alla attribuzione dei seggi non assegnati nel CUM è stato studiato un meccanismo proporzionale che parte dalla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati e dei singoli candidati non

doppio turno elettorale nell'ipotesi di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta al primo.

La più recente proposta di legge n. 387, “*Disposizioni per l’istituzione della Città metropolitana di Cagliari*”, presentata il 2 maggio 2012, si inserisce in un contesto istituzionale del tutto rinnovato nel quale le città metropolitane sono oramai a pieno titolo, in ragione della revisione del titolo V della Costituzione, e in particolare del suo articolo 114, enti integranti la Repubblica, in posizione equiordinata rispetto agli altri enti nominati e, parallelamente, l’intero sistema provinciale si sta svuotando di responsabilità.

Rispetto alla prima proposta questa in analisi prende in considerazione un’area più vasta rispetto a quella delimitata precedentemente. In realtà il progetto di legge ipotizza di affidare alla Giunta regionale la formulazione di una proposta delimitativa da sottoporre alle conferenze, dalla medesima promosse in ciascun comune interessato, che coinvolgono le rappresentanze istituzionali e la cittadinanza, nelle sue articolazioni associative e rappresentanze economiche, sociali e culturali. Sulla medesima proposta la Giunta promuove referendum consultivi senza quorum di validità. Peraltro i proponenti introducono un meccanismo per superare l’eventuale inerzia della Giunta regionale prevedendo una disposizione transitoria che consente una delimitazione automatica *ex lege*, in virtù della quale la “*Città metropolitana di Cagliari comprende i seguenti comuni: Cagliari, Quartu Sant’Elena, Selargius, Assemini, Capoterra, Sestu, Monserrato, Sinnai, Quartucciu, Elmas, Settimo San Pietro, Maracalagonis, Decimomannu.*” Come si vede si tratta di una area metropolitana estesa che tiene conto della parallela attività di elaborazione del Piano strategico Intercomunale dell’Area Vasta di Cagliari per gli anni 2012-2020, che gli stessi comuni citati hanno realizzato. Anche questa proposta conferma l’elezione diretta degli organi metropolitani (Sindaco e Consiglio), che non comporta decadenza di quelli comunali, ma solamente ridefinizione del quadro funzionale. Il progetto di legge distingue tra funzioni che la città metropolitana esercita e funzioni di cui è titolare.

**Tabella n. 2 Quadro sinottico delle funzioni della Città metropolitana di Cagliari secondo il pdl 387**

<b>tipologia di funzioni</b>	<b>materie</b>
delegate/delegabili	protezione civile
	immigrazione
	tutela beni culturali
	assistenza sanitaria locale, senza pregiudizio per la programmazione regionale
	promozione dell’occupazione
	promozione dello sviluppo economico, produttivo e turistico, nel quadro della programmazione regionale
	fiere e mercati
	porti e aeroporti civili
	realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche
	valorizzazione dei beni culturali e ambientali
proprie	pianificazione urbanistica comunale
	trasporti pubblici locali
	viabilità e reti infrastrutturali
	servizi per la fornitura di acqua, energia, telecomunicazioni, e comunque tutti i servizi di rilievo per la Città metropolitana
	coordinamento della raccolta dei rifiuti
	politiche sociali e socio sanitarie
	grande distribuzione commerciale

risultati eletti. Per la elezione del Sindaco, qualora nessuno dei candidati superi la soglia del 51% dei consensi, si procederà, la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell’evento, al ballottaggio

	coordinamento delle attività culturali
	coordinamento della realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche
	coordinamento delle forze di polizia municipale
	coordinamento degli sportelli unici di informazione e comunicazione istituzionale con i cittadini e con le imprese

Fonte: elaborazione dell'autrice

La proposta elabora qualche riflessione maggiore anche sul tema del finanziamento della città metropolitana di Cagliari prevedendo che la finanza “è costituita da entrate proprie, dalla compartecipazione ai tributi erariali regionali, da risorse aggiuntive derivanti dal fondo perequativo nazionale di cui all'articolo 119, comma terzo, della Costituzione e dalle risorse speciali”. Queste ultime sono “destinate a tal scopo dallo Stato. Tali risorse sono determinate annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze in concerto con il Ministro degli interni ed il sindaco metropolitano della Città metropolitana di Cagliari, tenendo conto delle specifiche esigenze amministrative derivanti dal particolare regime di autonomia previsto dalla presente legge, e sono stanziare annualmente tramite legge finanziaria”. “Sono previste, inoltre, forme speciali ed ulteriori di finanziamenti in relazione a esigenze specifiche verificatesi durante l'anno e progetti presentati entro il 31 dicembre di ogni anno dal consiglio”. Tale quadro va a completare l'elenco degli elementi che dovranno comunque essere considerati in un prossimo articolato di legge regionale che disciplini l'istituzione della legge regionale.

## Problemi e possibili strategie governance dell'area metropolitana di Cagliari

Non vi è dubbio che le maglie più ampie che il legislatore sardo ha riconosciute per la definizione del processo di istituzionalizzazione della città metropolitana di Cagliari potrebbero consentirgli di sperimentare percorsi di genesi “dal basso”, del tipo di quelli ritenuti più coerenti dalla dottrina anche sulla base degli esiti positivi riscontrabili nelle altre esperienze europee.

Due sono le questioni a cui il legislatore regionale deve rispondere in via preliminare:

- qual è attualmente la perimetrazione più strategica della città metropolitana di Cagliari?
- quali funzioni devono essergli riconosciute per soddisfare le esigenze peculiari dell'area vasta ed elaborare le relative strategie?

*Per una delimitazione strategica dell'area metropolitana di Cagliari.*

Per quanto riguarda il primo quesito non si può dimenticare che un punto di partenza fondamentale dell'attuale riflessione sulla città metropolitana di Cagliari deve essere individuato nel Piano strategico Intercomunale dell'area vasta cagliaritano che ha coinvolto i sindaci di sedici comuni coinvolti nel processo: Cagliari, Assemini, Capoterra, Decimomannu, Maracalagonis, Monserrato, Quartu S.Elena, Quartucci, Pula, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai e Villa S. Pietro.

Tale piano ha definito implicitamente, coinvolgendo i citati comuni, la condivisione per una città metropolitana di Cagliari che ricomprende un area più estesa rispetto a quella ipotizzata negli anni novanta ed esplicitamente gli elementi fondamentali delle sue *policy* strategiche.

Ciò detto questa ipotesi sembra trovare adeguata conferma analizzando lo scenario di tipo demografico, e le sue relazioni con il territorio. Nelle successive tabelle n. 3 e 4 si



evidenziano i fenomeni demografici principali dell'area vasta cagliaritana così come presa in considerazione dal sopra citato Piano strategico.

Il Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012, presentato a dicembre 2013, è utile in tal senso ad evidenziare le dinamiche demografiche dell'ultimo decennio (2001-2011). Qui si rileva (si veda anche Tabella n. 3) la coerenza delle dinamiche riferite all'area vasta cagliaritana *“con la tipica evoluzione da area urbana ad area metropolitana. Esaurita la fase di espansione del maggiore centro urbano, si è infatti progressivamente affermata una successiva fase di stagnazione demografica a favore dell'espansione dei comuni limitrofi al capoluogo cagliaritano. La tendenza è dunque al consolidamento di un'area metropolitana più distribuita anche da un punto di vista demografico, secondo un modello policentrico di sviluppo del territorio”*<sup>12</sup>.

Nello specifico nella tabella n. 3 si evidenzia un rapporto positivo (+ 1%) derivante dall'aggregazione dei 15 comuni dell'area vasta al capoluogo isolano il quale da solo ha subito nel decennio di analisi un decremento pari al - 9%.

**Tabella n. 3 Andamento demografico dell'Area Vasta di Cagliari (Censimento 2001 e 2011)**

	POPOLAZIONE CENS. 2011 POPOLAZIONE CENS. 2001 VAR. % 2001	2011 % STRANIERI NEL 2011	POPOLAZIONE CENS. 2011 POPOLAZIONE CENS. 2001 VAR. % 2001	2011 % STRANIERI NEL 2011
Area Vasta	412.818	408.158	+1%	2,0%
Cagliari e gli altri 15 comuni dell'area vasta:				
Comune di Cagliari	149.883	164.249	-9%	3,0%
15 comuni minori	262.935	243.909	+8%	1,4%
Dettaglio per i comuni minori dell'area vasta:				
Quartu Sant'Elena	69.296	68.040	+2%	1,9%
Selargius	28.684	27.440	+5%	1,2%
Assemmini	26.620	23.973	+11%	1,7%
Capoterra	23.255	21.391	+9%	1,4%
Monserrato	20.449	20.829	-2%	1,2%
Sestu	19.893	15.233	+31%	1,2%
Sinnai	16.730	15.235	+10%	1,0%
Quartucciu	12.825	10.766	+19%	1,1%
Elmas	8.949	7.930	+13%	1,8%
Decimomannu	7.831	6.836	+15%	1,3%
Maracalagonis	7.523	6.731	+12%	1,0%
Pula	7.141	6.535	+9%	2,4%
Settimo San Pietro	6.532	5.949	+10%	0,6%
Sarroch	5.198	5.243	-1%	0,8%
Villa San Pietro	2.009	1.778	+13%	1,5%

Fonte: Rapporto RCAU 2013

Nella successiva tabella n. 4, sono riportati i dati sulla densità abitativa che concentrano l'analisi sul differenziale esistente tra i comuni in termini di consumo del suolo. Nel capoluogo vivono 1.700 individui per kmq: rispetto al totale dell'area vasta si tratta del 36% della popolazione, che occupa l'8% del territorio.

Anche qui è riscontrabile un contributo complessivo in percentuale a popolazione e territorio notevole (rispettivamente pari al 64% e 92 %). In particolare si segnala l'apporto in termini di popolazione complessiva di comuni come Quartu S.Elena (17%),

<sup>12</sup> Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012, pag. 230

Selargius (7%), nonché Assemini e Capoterra (6%). Dal punto di vista territoriale rilevante la quota territoriale di Sinnai (20%), Pula (12%) e Assemini (11%).

Complessivamente l'area vasta cagliaritana conterebbe un saldo demografico positivo, triplicando la propria popolazione ed estendendo il proprio territorio a polarità che la città metropolitana consentirebbe di mettere a rete.

**Tabella n. 4 Densità abitativa nell'Area Vasta di Cagliari (Censimento 2011)**

	POPOLAZIONE CENS. 2011	POPOLAZIONE PER kmq	CONTRIB.% ALLA POPOLAZIONE AREA VASTA	CONTRIB.% AL TERRITORIO AREA VASTA
Area Vasta	412.818	371	-	-
Cagliari e gli altri 15 comuni dell'area vasta:				
Comune di Cagliari	149.883	1.752	36%	8%
Area vasta senza Cagliari	262.935	256	64%	92%
Dettaglio per i comuni minori dell'area vasta:				
Quartu Sant'Elena	69.296	720	17%	9%
Selargius	28.684	1.071	7%	2%
Assemini	26.620	227	6%	11%
Capoterra	23.255	341	6%	6%
Monserrato	20.449	3.195	5%	1%
Sestu	19.893	412	5%	4%
Sinnai	16.730	75	4%	20%
Quartucciu	12.825	460	3%	3%
Elmas	8.949	653	2%	1%
Decimomannu	7.831	279	2%	3%
Maracalagonis	7.523	74	2%	9%
Pula	7.141	51	2%	12%
Settimo San Pietro	6.532	281	1,5%	2%
Sarroch	5.198	77	1%	6%
Villa San Pietro	2.009	51	0,5%	4%

Fonte: Rapporto RCAU 2013

### *Tem e strategie principali dell'area vasta cagliaritana*

L'esperienza del Piano strategico intercomunale aiuta a evidenziare i principali temi di *policy* metropolitana che consentono di rendere la città metropolitana di Cagliari volano della ripresa economica. L'idea di base nasce dalla considerazione che l'area cagliaritana subisce tra i principali problemi quello della dispersione urbana, che si riflette in termini di costi pubblici e collettivi: vi sono costi ambientali, legati all'uso indiscriminato dell'automobile, costi sociali dipendenti dalla ridotta capacità di intervento, costi di inquinamento estetico etc. Si tratta di costi che riducono l'efficienza dell'intero sistema.

Si può parlare di città dispersa, in gran parte priva degli adeguati collegamenti tra le polarità strategiche dell'area. La natura policentrica del territorio suggerisce dunque di riorganizzarlo secondo un modello metropolitano policentrico in grado di recuperare le storiche centralità, valorizzando le relazioni trasversali tra i centri urbani più sviluppati attraverso sistemi di mobilità integrati e accessibili. In questo modo secondo i pianificatori si andrebbe verso un nuovo tipo di organizzazione urbana, quella della città diramata che consentirebbe a Cagliari di ridurre i costi determinati dalla dispersione e, contestualmente, diventare competitiva anche fuori dal suo territorio. Superando

l'egoismo municipalistico il nuovo modello di policentrismo metropolitano a rete consente di elaborare una nuova visione dell'area vasta improntata a efficienza territoriale (in termini di mobilità e razionalizzazione dell'uso delle risorse del suolo), a qualità territoriale (qualità dell'ambiente e del lavoro, attrattività) e identità territoriale (riconoscibilità dei luoghi e valorizzazione delle specificità locali).

Le linee strategiche definite dal piano sono quattro:

- ambiente;
- mobilità;
- residenzialità;
- servizi.

### *Ambiente*

Per quanto riguarda l'*ambiente* va evidenziato che la città metropolitana di Cagliari presenta una delle più significative componenti ambientali tra quelle attualmente presenti nelle altre città, che da luogo a complessi fenomeni di interazione tra attività ambientali e umane. Un esempio molto significativo è rappresentato dal complesso dello Stagno di Cagliari-Laguna di Santa Gilla che costituisce la più vasta zona umida della Sardegna, habitat di estrema rilevanza per la presenza di specie rare, riconosciuto a livello internazionale come area SIC). Tale sistema, compreso nel territorio dei comuni di Assemini, Cagliari, Capoterra ed Elmas, è interessato da diversi livelli d'uso: attività di acquacoltura, estrazione di sale, attività industriale (presenza delle strutture e degli impianti del CASIC -Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari), insediativo, infrastrutturale (Porto canale e Aeroporto, dorsale ferroviaria FF.SS.). E' evidente che negli anni la qualità ambientale è stata fortemente compromessa in ragione degli scarichi incontrollati, dei reflui di origine industriale etc.

In ambito ambientale rientra, tra le altre<sup>13</sup>, la *policy* della tutela e valorizzazione dell'ambiente, che assume un valore strategico centrale in virtù delle numerose emergenze e necessità di salvaguardare e conservare le risorse ambientali<sup>14</sup> di cui l'area può usufruire.

### *Mobilità*

La mobilità all'interno dell'area vasta è uno dei temi principali e strategici. Gli spostamenti pendolari che interessano giornalmente l'area metropolitana di Cagliari, con origine o destinazione in uno dei comuni appartenenti ad essa, sono 210.898. Più di 122 mila spostamenti di persone che si recano al lavoro e/o a scuola ogni giorno hanno come destinazione la città di Cagliari, e la metà di essi ha come origine comuni diversi dal capoluogo.

Nella figura 2 sono descritti gli spostamenti verso il capoluogo dei cittadini che provengono dai comuni contermini.

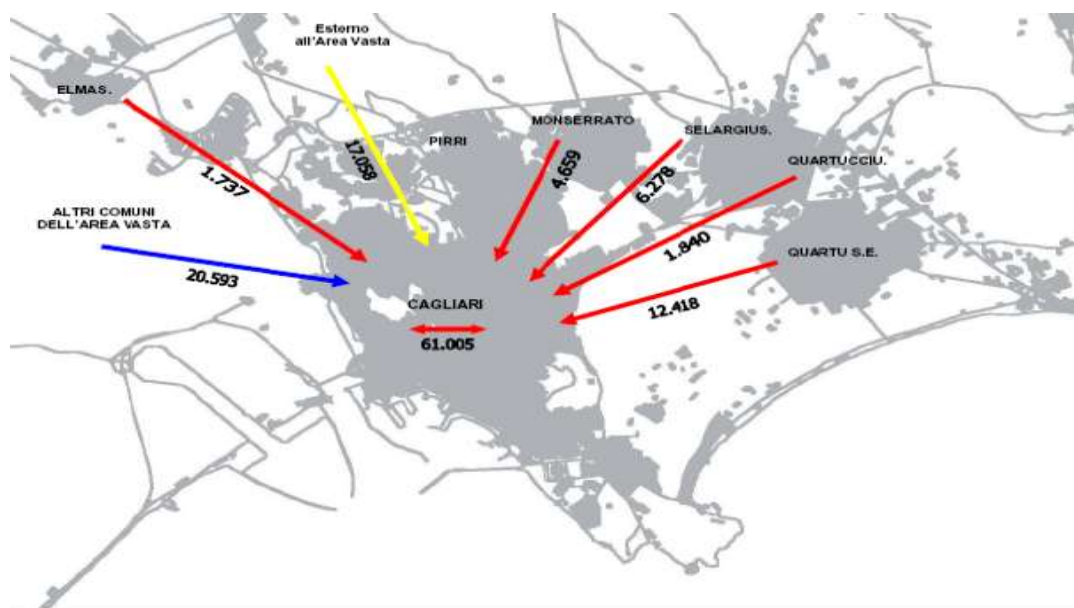
In questi anni – considerata la rilevanza del fenomeno - il sistema dei trasporti e della *mobilità* è stato interessato da una serie di interventi di pianificazione e infrastrutturali che hanno cercato di superare il tradizionale scarso ricorso all'uso del trasporto pubblico che caratterizza l'area vasta cagliaritano.

---

<sup>13</sup> Le altre enumerate dal Piano sono: sistema energetico ambientale, difesa del suolo e assetto idrogeologico

<sup>14</sup> Vengono nello specifico proposti interventi nei diversi sistemi presenti. Sistemi delle Aree umide (Stagno di Molentargius e, già citato, Laguna di Santa Gilla), Sistema dei Parchi (urbani, Sette Fratelli, Gutturu Mannu-Monte Arcosu), Sistema dei paesaggi agrari.

Figura n. 2 Spostamenti per lavoro e studio in ingresso a Cagliari



Fonte: Istat, 2001

In tal senso la policy della mobilità dovrebbe tenere conto dei temi già declinati nel PSR (Piano di Sviluppo Regionale) 2010-2014 nel quale sono state individuate cinque priorità:

- reti e collegamenti per la mobilità;
- mobilità urbana sostenibile;
- logistica;
- accessibilità alle aree periferiche;
- integrazione dei sistemi locali al loro interno e nei confronti delle reti e dei nodi logistici.

Tra i progetti prioritari rispetto all'intero sistema dei trasporti vi è la realizzazione della metropolitana di superficie di area vasta, asse portante della riorganizzazione del sistema di trasporti gommato, che dovrà assumere la funzione di redistribuzione all'interno del progetto complessivo di integrazione modale e tariffaria. Attualmente esiste una linea di circa 6,8 km che collega il centro cittadino con il comune di Monserrato, destinata ad arrivare fino al Policlinico universitario.

Le previsioni di aumento demografico nei comuni limitrofi, in gran parte determinato dallo spopolamento del centro cittadino, consoliderà il ruolo del capoluogo quale polo erogatore di servizi, rendendo indispensabile e non più prorogabile lo sviluppo di collegamenti infrastrutturali con gli insediamenti interni. Sul punto va ricordato anche l'Accordo di programma tra la Regione Sardegna, la Provincia di Cagliari e i comuni di area vasta per l'implementazione del sistema di metropolitana leggera attraverso la realizzazione di diverse linee, tra le quali si considera strategica quella che collega tutta la rete con l'aeroporto, sito in territorio di Elmas, la cui crescita in termini di utenti (non solo nel periodo estivo) si è consolidata a partire dal 2006 e con l'avvento dei voli low cost. Di pari importanza è lo sviluppo rispetto a questi progetti del sistema complessivo del trasporto pubblico con un duplice obiettivo:

- garantire un servizio minimo efficiente per soddisfare le esigenze di mobilità di quegli utenti abituali che per esigenze varie (economiche, sociali e di servizio) ricorrono al servizio di trasporto pubblico;

- aumentare l'attrattività nei confronti degli utenti occasionali che devono essere incentivati all'uso del mezzo pubblico da un'offerta di TPL che consenta di preferirne l'uso all'automobile privata.

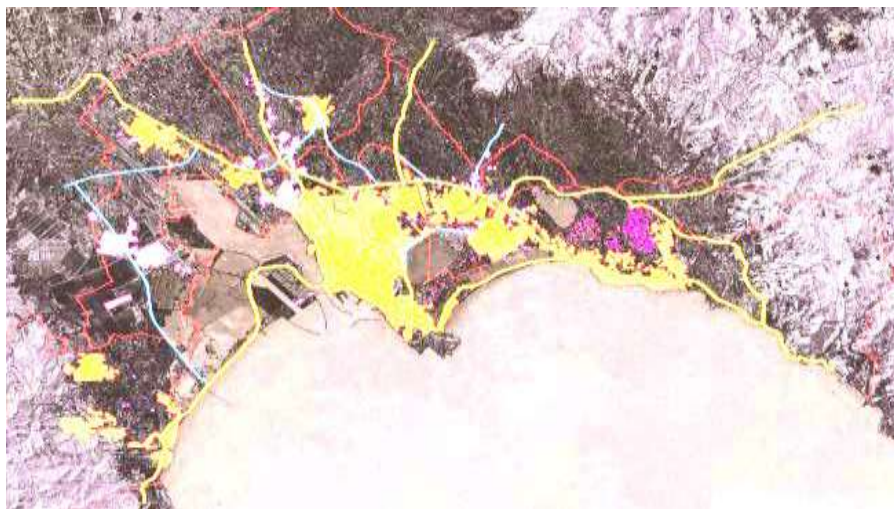
### *Residenzialità*

Il tema della residenzialità si colloca a pieno titolo nella strategia di un'area nella quale deve essere governata l'evoluzione demografica con le caratteristiche di dispersione urbana di cui si è parlato e le questioni ad essa connesse. A Cagliari in particolare si stanno sviluppando *trend* di delocalizzazione di attività e funzioni residenziali caratteristici dei sistemi urbano-metropolitani maturi. Per avere chiaro il tipo di processo che questa area sta affrontando è alla fine dell'800, qui sono presenti tessuti insediativi compatti, circondati dai loro territori e organizzati intorno alle proprie vocazioni agricole e fornitrici di manodopera, lasciando a Cagliari il ruolo di centro amministrativo e generatore di domanda di beni e manodopera. Nel primo dopoguerra si riscontra una crescita improvvisa della domanda di residenza che, complice l'assenza di una normativa urbanistica moderna, determina una prima espansione dei centri storici di carattere compatto. Infine a partire dagli anni 70 le politiche pianificatorie locali (primi programmi di fabbricazione) e la minimizzazione dei costi di costruzione determinano l'implementazione dell' utilizzo del territorio economicamente efficiente e alla saldatura dell'edificato tra i diversi comuni come si nota nell'evoluzione descritta dalla figura 1.

**Figura n. 1 Sviluppo dell'abitato nell'area vasta di Cagliari**



**1945/1950**



**2007**

Fonte: Piano strategico di Cagliari

La città di Cagliari oggi continua ad attrarre a sé l'offerta di servizi che hanno come bacino d'utenza tutta l'area, e l'ospitalità delle strutture direzionali a grande concorso di pubblico.

Questo genera peraltro un flusso di oltre 60.000 veicoli che quotidianamente si muovono verso Cagliari dall'Area vasta e da altri centri della provincia, raddoppiando il numero degli spostamenti giornalieri che si verificano nel capoluogo.

In questo ambito strategico possono dunque essere sviluppate le seguenti *policy* strategiche:

- abitare sociale: ovvero soluzioni sostenibili per soddisfare i bisogni abitativi delle fasce deboli della popolazione;
- qualità dell'abitare: ovvero azioni volte a riprogettare lo spazio urbano con progetti ecocompatibili;
- studio delle dinamiche territoriali di area vasta: la progettazione di area vasta non può prescindere dalla conoscenza delle dinamiche territoriali, da interpretare e valorizzare tramite gli strumenti di pianificazione territoriale.

#### *Servizi*

In quest'ambito possono essere presi in considerazione l'offerta dei servizi collettivi alle popolazioni, che a diverso titolo usufruiscono e abitano il territorio di area vasta. In particolare vi rientrano servizi alle imprese e servizi alle comunità.

Per quanto riguarda i servizi alle imprese è possibile riscontrare nel territorio una serie di attività imprenditoriali e di servizi in grado di generare attorno ai temi della sostenibilità, della ricerca, dell'innovazione tecnologica, dell'ambiente, del turismo, della cultura, dell'industria e delle infrastrutture una convergenza finalizzata ad implementare l'attrattività della zona. In questa linea di intervento trovano spazio azioni nel settore della ricerca e dello sviluppo, del turismo e cultura, industria e infrastrutture. I servizi alle comunità, invece, hanno quale obiettivo la riduzione tra le disparità tra persone e gruppi, il miglioramento delle condizioni delle categorie svantaggiate e il rafforzamento della comunità solidale. Le linee possibili di intervento possono essere articolate in due tipologie: tempo libero e sport e qualità della vita e servizi alla persona. In questa seconda tipologia ad esempio possono rientrare i Piano locali unitari dei servizi alla persona (PLUS) che garantiscono servizi unitari con l'obiettivo di mettere in rete i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari.

#### *Gli obiettivi*

L'analisi dei temi strategici consente infine di elaborare un cruscotto di obiettivi per ciascuno cui corrispondono singole *policy* metropolitane, cui ricondurre le funzioni del nuovo attore istituzionale.

Si tratta di un processo esattamente inverso a quello ipotizzato dalla legge nazionale che omologa le funzioni delle città metropolitane che essa stessa riconosce, lasciando ad una fase successiva (attraverso le deleghe regionali, l'approvazione dello statuto metropolitano, le scelte comunali etc.) la differenziazione delle responsabilità del nuovo ente. Un processo di questo tipo sembra più adeguato al tipo di *governance* che consente di attuare la città metropolitana.

La tabella n. 5 prova a sintetizzare gli obiettivi per singolo tema strategico come definito dal piano intercomunale di area vasta:

**Tabella n. 5 Strategie e obiettivi della città metropolitana di Cagliari**

<b>Tema strategico</b>	<b>Obiettivo</b>
ambiente	valorizzazione dei paesaggi identitari, anche attraverso una rete facilmente accessibile di servizi gestiti da un governo metropolitano
	salvaguardia delle eccellenze ambientali e delle risorse paesaggistiche
	programmazione rinnovabile nel campo delle energie alternative
	sviluppo degli strumenti per la gestione integrata e sostenibile della risorsa idrica
mobilità	favorire l'integrazione tra vettori
	modalità di interazione tra soggetto privato e pubblico per l'erogazione dei servizi di trasporto
	individuazione dei principali nodi di una rete di mobilità d'area vasta
residenzialità	implementazione di strumenti sovra comunali per la gestione degli incrementi demografici
	implementazione delle politiche abitative di qualità e coordinamento
	politiche di riqualificazione e recupero dei centri urbani
servizi	decentramento dei servizi
	<i>governance</i> multiservizi per l'area vasta
	qualità dei livelli minimi essenziali

Fonte: Rapporto RCAU 2013

## Osservazioni sui contenuti di un possibile progetto di legge per la città metropolitana di Cagliari

L'analisi del caso Cagliari sembra avere una duplice valenza scientifica. Sotto un primo profilo consente di verificare la percorribilità in Italia di processi di genesi delle città metropolitane che abbiano origine "dal basso", ovvero procedono per sussunzione delle problematiche dell'area nell'ambito di linee strategiche di sintesi che consentono, solo alla fine, di definire il quadro delle responsabilità del nuovo soggetto istituzionale. In secondo luogo Cagliari presenta aspetti peculiari rispetto alle altre città metropolitane trattandosi di una realtà fortemente dimensionata soprattutto dal punto di vista demografico e delimitata geograficamente dal mare, quindi con uno sviluppo urbano non concentrico. Riconoscere a questa città una *governance* di tipo metropolitano significa dunque condividere la preferenza per un modello del tutto eterogeneo rispetto a quello fatto proprio dal legislatore nazionale, omologante, ancorato a *standard* quantitativi e tendenzialmente basato su processi di istituzionalizzazione *top down*, ovvero di riconoscimento dall'alto.

Quali sono le conseguenze della condivisione di un modello di questo tipo?

Sotto il profilo della delimitazione geografica l'autonomia regionale consente di superare la pragmatica coincidenza tra la città metropolitana e la provincia che potrebbe rivelarsi non strategica in termini di perequazione di servizi. La perimetrazione della città metropolitana di Cagliari, che coinvolge quindici comuni minori<sup>15</sup>, può essere giustificata da saldi positivi demografici e in particolare dalla compensazione tra il

<sup>15</sup> W.TORTORELLA, M.ALLULLI, Città metropolitane. La lunga attesa. Marsilio 2014, pag. 18. La città di Cagliari viene considerata, insieme a Catania e Bologna, appartenente alle aree metropolitane ristrette, caratterizzate da rapida diminuzione dell'integrazione al crescere della distanza. In queste aree è semplice definire un primo e un secondo ring, nel primo, prossimo alle città, è il luogo dell'integrazione forte, il secondo interagisce debolmente con la città stessa.

decremento demografico del capoluogo e l'aumento dei comuni contermini, segnale quest'ultimo di una relazione tra i due fenomeni che deve essere gestita strategicamente per evitare che si traduca in semplice dispersione urbana. Altro fattore rilevante, ai fini della delimitazione, è l'esistenza di un rapporto, già consolidato tra il capoluogo e i comuni contermini, di attrazione della popolazione residente nei secondi verso il centro erogatore di servizi. Vi sono poi ulteriori elementi che possono essere considerati fattori strategici quali, ad esempio, la messa in rete di polarità presenti nell'area o la esistenza di relazioni associative o di collaborazione già sperimentate.

Il cuore dell'autonomia regionale consiste nell'elaborazione del quadro delle responsabilità del nuovo ente in termini di funzioni, cui dovrà parallelamente seguire una adeguata riflessione sulle fonti di finanziamento.

Si è visto che il processo di genesi percorribile in una città metropolitana di una Regione a statuto speciale può prendere avvio dall'analisi delle problematiche di contesto al fine di definire i temi strategici dell'area, dai quali dedurre le funzioni amministrative che caratterizzeranno il nuovo soggetto. Nella tabella n. 6 si riporta una prima sintesi, in chiave comparata, che consente di evidenziare quali temi possono caratterizzare l'esperienza della città metropolitana di Cagliari, rispetto al modello uniformante della Delrio.

Ai fini dell'elaborazione di una proposta di legge si evidenzia la rilevanza dei temi ambientali, declinati sotto il profilo non solo della valorizzazione e tutela, ma anche della difesa del suolo e tutela idrogeologica, della rete di trasporti pubblici e relative infrastrutture, della promozione dello sviluppo economico e delle politiche sociali (si ricorda a tale proposito il tema strategico della residenzialità).

**Tabella n. 6 confronto tra il sistema di funzioni fondamentali della Delrio e funzioni della città metropolitana di Cagliari**

<b>Città metropolitana secondo la Delrio</b>	<b>Città metropolitana di Cagliari (ipotesi di funzioni)</b>
adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano	<i>eventuale piano strategico</i>
pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana	pianificazione urbanistica
strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano	servizi per la fornitura di acqua, energia, telecomunicazioni, e comunque tutti i servizi di rilievo per la Città metropolitana, coordinamento della raccolta dei rifiuti
mobilità e viabilità	trasporti pubblici locali, viabilità e reti infrastrutturali
promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale	promozione dello sviluppo economico, produttivo e turistico, nel quadro della programmazione regionale
	grande distribuzione commerciale
	coordinamento degli sportelli unici di informazione e comunicazione istituzionale con i cittadini e con le imprese
	promozione dell'occupazione
promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione	-
tutela e valorizzazione dell'ambiente	tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente



	difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti
	raccolta, distribuzione e depurazione delle acque
programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica	-
controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità	-
-	politiche sociali e socio sanitarie
-	politiche abitative e di inclusione sociale
-	coordinamento delle attività culturali
-	coordinamento della realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche
-	coordinamento delle forze di polizia municipale

Fonte: elaborazione dell'autrice

Nella elaborazione del disegno della nuova città metropolitana dovranno essere esaminate altre questioni, non meno importanti di quelle analizzate in questo lavoro, e ad esse complementari ed in particolare:

- la scelta della forma di governo;
- il sistema di finanziamento della città metropolitana.

Pur non potendo trattare esaustivamente entrambi i temi è possibile fare due considerazioni in estrema sintesi che dipendono direttamente dal sistema di responsabilità per funzione ipotizzato per la città metropolitana di Cagliari

Sotto il primo profilo, quello della forma di governo, la scelta del legislatore regionale dovrebbe opportunamente indirizzarsi verso un modello di legittimazione diretta degli organi metropolitani, il sindaco e il consiglio metropolitano. Le ragioni della preferenza possono essere individuate nella stessa natura politica delle funzioni riconosciute al nuovo soggetto istituzionale, che deve essere pensato come un ente direttamente responsabile delle *policy* che implementa in favore dei cittadini, che ne scelgono i rappresentanti. Ciò pare valere a maggior ragione nell'ipotesi in cui, come accade nel caso cagliaritano, la delimitazione territoriale non coincide con l'area vasta provinciale, ma con un'area integrata, nel cui ambito la delega della scelta di definizione delle *policy* ai rappresentati ridurrebbe il valore strategico dell'introduzione del nuovo ente.

Per lo stesso ordine di motivi la scelta della legittimazione diretta inciderebbe anche sul sistema di finanziamento delle funzioni della città metropolitana. Molto opportuno sarebbe consentire all'ente di godere di una finanza propria parallelamente alle funzioni ad esso riconosciute, più che di una finanza derivata non tanto dall'alto (trasferimenti dallo Stato e/o dalla Regione), ma dal basso (contributi comunali). In altre parole non pare strategico per la sopravvivenza dell'ente far dipendere la sua capacità finanziaria dai contributi dei comuni che ne fanno parte, ciò che determinerebbe, a prescindere dal numero e dalla tipologia di funzioni riconosciute, una forte riduzione dell'autonomia del nuovo soggetto istituzionale con compromissione della sua capacità d'azione.

Sulla base delle osservazioni complessive l'analisi del caso della città metropolitana di Cagliari sembra poter dimostrare che l'area considerata potrebbe trarre sicuri vantaggi competitivi dall'integrazione delle politiche lungo gli assi strategici descritti. Date le sue caratteristiche è da condividere l'idea dei sindaci interessati di sviluppare un modello metropolitano policentrico, che metta a sistema le principali polarità dell'area: quella industriale, l'aeroporto e il porto, il polo erogatore dei servizi, quello ambientale e quello culturale. Il sistema deve rafforzare le infrastrutture e implementare le politiche

dei trasporti pubblici, che creano i *link* tra le polarità messe a rete. Il modello di relazione così strutturato serve a rafforzare l'integrazione all'interno del nuovo attore istituzionale, ma anche a renderlo attrattivo e competitivo verso l'esterno, ovvero a inserirlo di diritto nel *network* delle città metropolitane italiane e dell'area mediterranea. Avviare il processo significa per Cagliari cogliere l'occasione di emanciparsi dal modello di gestione politica classico e di sperimentare forme di *governance* più moderne e adeguate alla complessità delle esigenze della propria comunità e per la Sardegna godere dei benefici direttamente derivanti dallo sviluppo del suo capoluogo quale volano della ripresa sociale ed economica per il prossimo futuro.

## Bibliografia

F.ADOBATI, A. DEBERNANRDI, V.FERRI, *Interdipendenze tra mobilità degli individui e governo del territorio: dalle province alle città metropolitane*, paper presentato alla XXXIII Conferenza scientifica annuale Associazione italiana di scienze regionali, Roma 13-15 settembre 2012

Piano Strategico Intercomunale Area vasta di Cagliari

Comitato Interministeriale per le politiche urbane. Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale. 20 marzo 2013

Rapporto Competitività delle Aree Urbane italiane 2012

W.TORTORELLA, M.ALLULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*. Marsilio 2014

G.ZASSO, *Uniti è meglio*, Almanacco di Cagliari 1991