

La Città metropolitana di Cagliari al tempo del Covid-19

Stefano Rovelli

La Città metropolitana di Cagliari è l'unica città metropolitana¹ operativa nelle regioni a statuto speciale. Istituita con la l. r. n. 2 del 4 febbraio 2016, intitolata *Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*, essa è composta da 17 comuni², si articola su una superficie di 1248 kmq, ha una popolazione di 431.657 abitanti e una densità abitativa di 345,9 ab/kmq. Questi dati la qualificano come la Cm più piccola della Repubblica per numero di comuni e di abitanti³.

Dopo i primi anni di necessario assestamento segnati da difficoltà di ordine organizzativo e in particolare finanziario, all'inizio del 2020 sembrava essere finalmente nelle condizioni di poter svolgere tutte le funzioni per le quali era stata istituita. Il 13 dicembre 2019, infatti, si è svolto il primo Forum strategico della storia della Cm, in cui sono state spiegate le diverse fasi che condurranno alla adozione del Piano strategico metropolitano e in cui, dopo una "fotografia dell'area metropolitana" svolta da esperti di UniCa (Università di Cagliari), si è tenuta anche una tavola rotonda alla quale hanno partecipato esponenti della regione e di altre importanti realtà del territorio (Ctm⁴ e Crs4⁵).

Su questo quadro si è abbattuta l'emergenza sanitaria del Covid-19.

Non avendo funzioni specifiche in materia, la Cm si è adeguata a quanto disposto dal Governo, dalla presidenza del Consiglio dei ministri e dalla regione autonoma della Sardegna nei decreti e nelle ordinanze che hanno caratterizzato questa fase convulsa per il sistema delle fonti della Repubblica.

Un esempio importante in tal senso si è registrato nel momento in cui la libertà di movimento dei cittadini è stata fortemente compressa «per motivi di sanità», ai sensi dell'articolo 16 della Costituzione. In questo frangente la Cm di Cagliari ha accettato che i divieti di spostamento separassero ogni singolo comune del suo territorio, come specificato dalla prefettura all'indomani del D.p.c.m. 22 marzo 2020.

Un simile dato può essere letto come l'attuazione del principio di leale collaborazione, garantito in un momento così delicato, ma anche come la mancata rivendicazione della propria unitarietà nel momento in cui quest'ultima veniva sottoposta alla prova dei fatti. Se nella prima fase dell'emergenza sanitaria quest'ultima

1 D'ora in avanti si userà l'abbreviazione Cm.

2 Si tratta dei comuni di Assemini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro e Uta.

3 I dati sono tratti da <https://osservatorio.urbanit.it/citta-metropolitana/citta-metropolitana-di-cagliari/>.

4 Si tratta del Consorzio trasporti e mobilità.

5 Si tratta del Centro di ricerca, sviluppo e studi superiori in Sardegna.

interpretazione disponeva di diversi argomenti a proprio favore, nella seconda si è assistito a una nuova presa di posizione da parte dell'ente.

Infatti, in occasione dell'unico principio di conflitto istituzionale registratosi in questo periodo, verificatosi all'indomani dell'ordinanza del presidente della regione n. 20 del 2 maggio 2020, mentre quest'ultimo premeva perché i sindaci accelerassero la riapertura delle attività commerciali assumendosene la responsabilità⁶, i 17 comuni della Cm hanno deciso di non disporre la riapertura a livello metropolitano, nonostante la Cm stessa avesse nel suo insieme un indice R_t inferiore rispetto alla soglia richiesta dalla regione⁷.

Se tale decisione può apparire come una conferma del prevalere di una visione particolaristica dei singoli Comuni, essa rappresenta al contempo un momento di sintesi per la Cm di Cagliari.

Infatti è vero che tale decisione è stata assunta perché, come scritto nella lettera inviata il 5 maggio dai sindaci della conferenza metropolitana al presidente della regione, «pur avendo a cuore la sorte delle innumerevoli piccole imprese per le quali la riapertura è cruciale», essi «ritengono che questa decisione debba essere presa nella più totale sicurezza a seguito di un'attenta valutazione dei dati, con il fine prioritario di tutelare la salute di tutti i cittadini». Ma è altrettanto vero che la stessa ha rappresentato il punto di caduta di un ordine del giorno proposto dalla minoranza del consiglio metropolitano in cui si chiedeva al sindaco metropolitano di impegnarsi «a sollecitare, in accordo con i sindaci della conferenza metropolitana, il governo e la giunta regionale affinché a partire dall'interpretazione del Dpcm 26 aprile 2020 e della Ordinanza regionale n. 20 del 2 maggio 2020, e così nelle fasi seguenti, per quanto riguardante l'attuazione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica» il territorio della Cm fosse considerato «alla pari di un unico territorio comunale».

Pertanto è possibile affermare che, se tale decisione si è concretizzata in una mancata riapertura delle attività commerciali in modo uniforme su tutto il territorio metropolitano per ragioni di prudenza (diversi dati non erano disponibili e il comune capoluogo di Cagliari aveva un indice R_t di poco superiore a 0,5), essa ha comunque rappresentato una presa di posizione unitaria e significativa.

Le questioni sottese a queste vicende sembrano però essere altre e ben più profonde.

Può davvero parlarsi della Cm come «unico territorio comunale» in base al modello che è stato definito nella l. 56/2014⁸? Può essere quella descritta nelle righe

⁶ Si veda quanto affermato dall'art. 24 della suddetta ordinanza: «Con decorrenza 11 maggio 2020 – salvo diversa valutazione in dipendenza dell'andamento della curva di diffusione del virus – nei comuni della Sardegna con parametro dell'indice di trasmissibilità R_t (R con t) uguale o inferiore a 0,5 – il sindaco, con propria ordinanza, potrà consentire la riapertura degli esercizi commerciali [...]. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, l'assessorato regionale dell'Igiene e Sanità pubblica sul sito istituzionale della regione, con cadenza giornaliera, a partire dal giorno 8 maggio 2020 il parametro dell'indice di trasmissibilità R_t (R con t) rilevato per ciascun comune della Sardegna. I sindaci, che abbiano ordinato la riapertura degli esercizi di cui al presente articolo, sono tenuti a verificare quotidianamente che il proprio comune si mantenga nei parametri previsti. Qualora il numero R_t (R con t) dovesse risultare al di sopra del valore di 0,5, i medesimi dovranno immediatamente revocare la propria ordinanza, informandone la regione e il dipartimento di Prevenzione dell'Ats territorialmente competente».

⁷ L'indice R_t della cm nel suo complesso era pari a 0,48 a fronte di un dato utile alla riapertura fissato in $R_t=0,5$.

⁸ La L. 56/2014 è intitolata *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

precedenti la dimensione e lo spazio delle Città metropolitane nel sistema delle autonomie? Questa posizione mediana tra regione e comuni non rischia di soffocare le aspirazioni di un ente nato per curare lo “sviluppo strategico del territorio metropolitano” e per svolgere quindi una funzione cardine in materie di importanza cruciale come quelle concernenti l’ambito economico e sociale? Ma ancora prima: alla luce dei limiti dimostrati sinora, potranno le Cm svolgere tale ruolo nella posizione e con le funzioni che attualmente spettano loro nel sistema delle autonomie?

Si tratta di domande che non possono essere eluse da chi crede nella centralità della questione urbana e nella necessità che le Cm svolgano una funzione storicamente diversa rispetto alle vecchie province. Domande che richiedono una precisa scelta di fondo su ciò che le Cm devono essere: enti di area vasta con mere funzioni di coordinamento (come sembra dalla lett. c del comma 44 dell’art. 1 della l. 56/2014) o enti territoriali veri e propri dotati di funzioni di indirizzo (come sembra dalla lett. a del comma 44 dell’art. 1 della l. 56/2014)? Somma di comuni o nuovo ente unitario?

Se non esiste un’unica risposta valida, esiste però una certezza, la «costante della lotta per l’autonomia»: «il pluralismo istituzionale è significante invero solo in quanto esso incapsuli un pluralismo della società, quando cioè [...] i gruppi sociali pretendano di proporre in modo differenziato e indipendente il problema del consenso al potere pubblico e stabilire quindi differenziati rapporti con quest’ultimo»⁹.

Per adesso, per quanto concerne la Cm di Cagliari, si deve constatare come neanche l’emergenza sanitaria abbia rappresentato l’occasione utile per conquistarsi un ruolo specifico e più incisivo all’interno del sistema delle autonomie e come, al contrario, abbia confermato molti dei dubbi in merito alla marginalità del nuovo ente. In particolare nei rapporti con la regione autonoma della Sardegna si deve rilevare come manchi ancora una sede apposita di confronto oltre la Conferenza permanente regione – enti locali, nella quale però la Cm può contare su un unico rappresentante individuato insieme agli altri enti di area vasta dell’isola.

Per questo, se la riapertura successiva al *lockdown* rappresenterà davvero una nuova fase anche per la questione urbana e per le Cm, in cui queste ultime dovranno dimostrare di saper dare risposte sul breve e sul lungo periodo alle incertezze che l’emergenza sanitaria ha scatenato e prospetta per il futuro, è evidente che sarà sul terreno dell’emergenza economica e sociale che si realizzerà il vero banco di prova di un ente che proprio in quell’ambito dovrebbe esprimere tutte le sue potenzialità. Ciò che è meno chiaro è se simili potenzialità potranno trovare attuazione senza l’identità che alle Cm sembra tutt’oggi mancare.

⁹ G. Berti, Art. 5, Art. 1-12, *Principi fondamentali, Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), Roma, 1975, p. 287.