

# CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE IN ITALIA: ORGANI, FUNZIONI FONDAMENTALI ED ESIGENZE DI RIDUZIONE DELLA SPESA

**Giovanni Cocozza**

Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Città metropolitana nella riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione italiana. – 3. I modelli di Città metropolitana nei tentativi di riforma precedenti e successivi alla legge costituzionale n. 3/2001. – 4. La nuova disciplina dell'organizzazione della Provincia. – 5. L'istituzione delle Città metropolitane con il decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012. – 6. Un primo dato ricostruttivo. – 7. La difficile identificazione delle funzioni fondamentali nel dibattito dottrinario. – 8. Le scelte operate in alcune discipline precedenti. – 9. Le funzioni fondamentali previste dal decreto sulla *spending review*. – 10. Osservazioni conclusive. – *Resum – Resumen – Abstract.*

---

## 1. Premessa

Con un intervento di disciplina, attuato attraverso un decreto legge (6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135), approvato in funzione di esigenze di riduzione della spesa pubblica, si è di recente introdotta la regolamentazione delle Città metropolitane, per le quali, come è noto, vi era soltanto una astratta previsione nel livello costituzionale, come riformato nel 2001.

Tale disciplina si collega, peraltro, come si vedrà, ad un precedente decreto legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Decreto "Salva Italia"), relativo all'Ente Provincia.

---

*Manoscritto ricevuto il 26/06/2013; accettato il 27/07/2013.*

Corre l'obbligo, pertanto, di manifestare immediatamente le perplessità sulla compatibilità a Costituzione di un intervento riformatore così significativo, attraverso un atto avente forza di legge, il decreto legge, che, come è noto, l'art. 77 Cost. prevede esclusivamente per casi straordinari di necessità ed urgenza. Ed è molto difficile ritenere che esigenze di riduzione della spesa pubblica possano configurarsi come ipotesi che giustifichino una così incisiva disciplina in una materia che attiene all'autonomia costituzionalmente garantita delle Città metropolitane e delle Province. Le perplessità sono fondate anche considerando il rigoroso indirizzo assunto al giudice costituzionale italiano che, con una recente giurisprudenza, ha concluso per la sindacabilità del decreto legge e della legge di conversione in relazione alla insussistenza dei requisiti costituzionali dei casi straordinari di necessità ed urgenza<sup>1</sup>.

Pur con le incertezze, doverosamente da segnalare, sulla tenuta della disciplina, per l'appena indicato aspetto formale, in essa vi sono non pochi profili di interesse dal punto di vista sostanziale. È possibile, infatti, indagando su tali aspetti riformatori, cogliere il loro modo di proporsi come attuazione della previsione costituzionale ed individuare punti importanti nello sviluppo del sistema delle autonomie locali.

Per la tematica della Città metropolitana, invero, la questione coinvolge una "complessa serie di fenomeni che interessano, tra l'altro, l'economia, i servizi, i modelli culturali e le relazioni dei soggetti sul territorio"<sup>2</sup>.

E si tratta di esigenze che si estendono, in un gioco di influenze reciproche, anche in altri paesi<sup>3</sup>.

1. Cfr. sentenze Corte Costituzionale, 23 maggio 2007, n. 171, in *Giur. cost.*, 2007, 3, 1662; 30 aprile 2008, n. 128, in *Foro it.*, 2008, 11, I, 3044; 16 febbraio 2012, n. 22, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 2, 251.

2. Cfr. A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 9/2006, 733 ss.

3. Cfr., ancora, A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, cit., che compie una valutazione anche sulle altre esperienze in paesi europei. In particolare sono oggetto di osservazione le realtà più risalenti di governo metropolitano sperimentate a Londra e, a seguito dell'approvazione della nuova Costituzione, a Barcellona. Sempre in Spagna, le strutture analoghe che riguardano la Grande Madrid e la Grande Valenza; le soluzioni simili adottate dalla *Règion de Bruxelles capitale*, in Francia attraverso le *Communautés urbaines* per le grandi città oltre a *Communautés d'agglomérations* e *Communautés des comuna*; in Germania per l'area metropolitana di Francoforte; l'area metropolitana di Vienna; le due città metropolitane di Lisbona e Oporto riconosciute dall'ordinamento portoghese; le regioni metropolitane nei Paesi Bassi ed infine l'esperienza in Polonia

Così, si rinvengono non poche similitudini, nell'attualità, tra quanto accade nell'ordinamento italiano e in quello spagnolo, nel quale anche si assiste ad un vivo dibattito sulle possibilità di una riforma del governo locale, nel segno della crisi economica<sup>4</sup>.

Si tratta allora di verificare la maniera in cui l'autonomia dell'Ente locale viene connotata sotto il profilo organico e funzionale, quali ricadute si possono registrare nei rapporti fra livelli statali, regionali e locali e, in conclusione, quanto la fase dell'attuazione sviluppi l'impianto più favorevole alla garanzia dell'autonomia di cui alla revisione costituzionale del 2001.

Per svolgere tali riflessioni i punti sui quali verrà soffermata l'attenzione sono, per un verso, le modalità di istituzione di alcune Città metropolitane<sup>5</sup> (con la contestuale soppressione delle Province nel relativo territorio); per altro, la disciplina degli organi che si collega a quella delle Province, nonché la linea che ha ispirato l'individuazione delle funzioni fondamentali.

## 2. La Città metropolitana nella riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione italiana

Come si anticipava, la nuova disciplina delle Città metropolitane in Italia segna un rilevante punto di svolta perché nel sistema viene in-

4. Il tema è indagato nella dottrina spagnola. Ci si limita a ricordare i lavori di F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010; L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz, *Crisis economica y reforma del regimen local*, Civitas, 2012.

5. Sul tema delle Città metropolitane, cfr., tra i tanti, F. Merloni, *Il rebus metropolitano*, Roma, 1986; P. Urbani, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, 1988; M. Imbordino, *Area metropolitana e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, 1988, I, 163 ss.; A. Carullo, *Dall'area metropolitana alla città metropolitana*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1990, 3-4, 597 ss.; AA.VV., *Le aree metropolitane in Europa*, Bologna, 1994; G. Soricelli, *Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 843 ss.; F. Spalla – D. Bottà, *Governo e metropoli in Europa: quaranta casi a confronto*, in *Quad. di Scienza Politica*, 2005, 87 ss.; A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, cit., 1121 ss.; S. Piazza, *Note in margine ai profili dell'evoluzione normativa ed istituzionale in tema di aree e città metropolitane nell'esperienza italiana*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, 2200 ss.; A. Brancasi – P. Caretti, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4/2010, 727 ss.

trodotto, in concreto, questo ente<sup>6</sup> – Città metropolitana – per il quale vi erano stati molti tentativi, in precedenza, di una disciplina e che, circostanza invero peculiare, aveva ricevuto, pur se non istituita, una regolamentazione, sebbene limitata, a livello costituzionale.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la quale è stato completamente modificato il Titolo V della Carta Repubblicana del 1948, riferito al sistema delle autonomie locali, ha, infatti, contemplato nell'art. 114 il principio che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni sono gli enti costitutivi della Repubblica accanto allo Stato. E, nei successivi articoli, ha specificato tale principio sviluppando gli aspetti dell'autonomia (in particolare, artt. 117, 118, 119 Cost.)

La Città metropolitana, pertanto, ha ricevuto, in tal momento, non essendo contemplata nella Costituzione del 1948, la diretta previsione costituzionale della sua autonomia con la peculiarità, così, di essere affiancata ad altri enti già esistenti, e già disciplinati da tempo, e cioè le Province ed i Comuni, oltre che le Regioni<sup>7</sup>.

C'è da notare, però, che mancano, nel testo costituzionale riformato, le regole sulla modalità di istituzione e i presupposti per la costituzione. E che, per la "consistenza" dell'autonomia, occorre, pertanto, considerare come l'art. 114 Cost. ed i successivi artt. 117 e 118 Cost. si vengono a collocare nel sistema complessivamente considerato.

Infatti, sebbene l'art. 114 della Costituzione abbia, nella sua formulazione letterale, equiparato Comuni, Province e Città metropoli-

6. Vengono fissati tempi per l'attuazione. Difatti, l'art. 18, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 prevede "A garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013. Sono abrogate le disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché agli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni".

7. Cfr. A. Brancasi – P. Caretti, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, 744 secondo cui "il nuovo ente riceve direttamente dalla Costituzione una prima disciplina in ordine ai contenuti della sua autonomia (statutaria, regolamentare e finanziaria), destinata ad essere implementata dalla legge dello Stato, quanto alla definizione delle c.d. "funzioni fondamentali", agli organi di governo e al relativo sistema elettorale; diviene soggetto destinatario necessario (al pari degli altri Enti locali) di funzioni da parte dello Stato e delle Regioni, secondo la logica posta a base del nuovo art. 118 Cost. (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza)".

tane con Regioni e Stato, le differenze sono state immediatamente segnalate.

Per quanto riguarda la posizione dello Stato, si è subito precisato che è esso soltanto il titolare della sovranità e così può esercitare una serie di funzioni che gli enti locali non possono svolgere. Nel rapporto con gli Enti locali, lo Stato è chiamato, ad esempio, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [art. 117, comma 2, lett. *m*)], ad individuare i principi fondamentali nell'ambito della legislazione concorrente (art. 117, comma 3), ad esercitare il potere sostitutivo in caso di inadempienza degli enti territoriali minori (art. 120, comma 2), a sciogliere il consiglio regionale e rimuovere il Presidente della Giunta regionale che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge (art. 126, comma 1). Ed invero, lo stesso art. 114, al comma 2, definendo enti autonomi (soltanto) quelli substatali e non anche lo Stato, assume che quest'ultimo è qualcosa di diverso e di ulteriore rispetto agli enti locali.

Per le Regioni vi è un tratto differenziale rispetto alla posizione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, sebbene il comma 2 dell'art. 114, modificato dalla richiamata legge costituzionale, preveda che sono tutti enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Solo le Regioni, ai sensi dell'art. 117 Cost., detengono la potestà legislativa. E solo per le Regioni vi è una previsione costituzionale specifica, nell'art. 121, che individua gli organi. Così come esclusivamente per le Regioni è previsto in Costituzione il procedimento di formazione dello Statuto nonché i contenuti minimi di tale atto di autoregolamentazione regionale.

Per quanto riguarda, invece, gli altri enti locali, l'art. 117 Cost. novellato delinea un unico meccanismo per attuare l'autonomia costituzionalmente garantita, assegnando alla legge dello Stato la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Pertanto, se la differenza tra le posizioni di Stato, Regioni e altri enti locali è abbastanza chiara, altrettanto chiaro è che la garanzia dell'autonomia degli enti subregionali è, secondo Costituzione, sostanzialmente la stessa. E questo sia per quanto si è detto sulla circostanza che la Costituzione rinvia ad una legge statale, per tutti, la individuazione degli organi di governo e delle funzioni fondamentali. Sia perché, dalla previsione costituzionale, si trae una equiparazione per quel che riguarda la potestà normativa, che è attribuita a tutti questi enti per la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni. Ancora equivalenza si coglie nell'art. 118, al comma 2, lad-

dove tutti e tre gli enti sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o legge regionale secondo le rispettive competenze. Infine, questi enti subregionali sono accomunati alle Regioni nel disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria nel nuovo art. 119 Cost.<sup>8</sup>.

Naturalmente è soprattutto la legge statale, che l'art. 117, secondo comma, lett. p) prevede come fonte per disciplinare gli organi e le funzioni fondamentali, a delineare e concretizzare l'autonomia dell'Ente, nel rispetto della garanzia di quest'ultima a livello costituzionale. A ciò si aggiunga il significativo ruolo da riconoscere, per le Città metropolitane che sono da istituire, all'atto che a ciò provvede per cogliere in esso quale spazio decisionale, nella fase istitutiva, sia stato riservato agli altri Enti locali con i quali la Città metropolitana si deve confrontare per le funzioni e l'organizzazione.

### **3. I modelli di Città metropolitana nei tentativi di riforma precedenti e successivi alla legge costituzionale n. 3/2001**

Per cogliere i caratteri del più recente intervento normativo statale, si deve ricordare che la riforma costituzionale del 2001, per quel che concerne la Città metropolitana, costituisce il punto di arrivo e, nello stesso tempo, di avvio, di una serie di discipline legislative nelle quali vi è stato il tentativo, senza esito positivo, di istituire la Città metropolitana.

Prima dell'intervento della riforma costituzionale, la legge n. 142 del 1990 prevedeva direttamente l'individuazione di nove aree metropolitane con una concreta prima attuazione affidata alle singole Regioni, previa consultazione dei Comuni e delle Province interessate<sup>9</sup>. La previsione degli organi riproponeva quella classica per gli enti

8. Sul punto, cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 49 ss. Sull'impatto del nuovo Titolo V nei confronti del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, cfr. F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 409 ss.

9. Art. 17 comma 2, legge 8 giugno 1990, n. 142. I successivi commi 3 e 4 prevedevano: "3. Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'art. 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova pro-

locali in Italia basata sulla presenza del Consiglio metropolitano, della Giunta e del Sindaco<sup>10</sup>.

Da osservare che alle Regioni era assegnato, in tale procedimento, un ruolo importante, dal momento che la legge regionale avrebbe dovuto individuare le funzioni già dei Comuni e da trasferire al nuovo ente perché di carattere sovracomunale con la necessità di un intervento in forma coordinata. Sempre la Regione avrebbe dovuto ridefinire le circoscrizioni dei Comuni interessati. Ruolo regionale confermato nella fase conclusiva per l'istituzione dei nuovi enti, quando sarebbe stata la loro proposta ad essere posta alla base dei decreti legislativi di costituzione<sup>11</sup>.

Nel 1999, la legge n. 265 ripropone un procedimento di costituzione delle Città metropolitane. Tale legge è interessante, per un verso, perché conferma il ruolo regionale. Infatti sono le Regioni a dover delimitare, questa volta obbligatoriamente, l'area metropolitana, con una decisione che deve essere assunta su conforme proposta dei Comuni interessati<sup>12</sup>. Ed è previsto, poi, per la costituzione della Città metropolitana nell'ambito dell'area metropolitana, un ruolo centrale del Comune capoluogo e dei Comuni interessati che, con un procedimento complesso, possono presentare la proposta alla Regione che, a sua volta, la presenta alla Camera.

Ulteriore elemento di rilievo è che, sempre alle Regioni, viene data la possibilità di individuare ambiti sovracomunali ottimali per l'esercizio coordinato di funzioni degli enti locali, attraverso forme associate e di cooperazione in una serie di materie che sono sostan-

---

vincia. 4. Nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana".

10. Cfr. A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, cit., 1127, dove si rileva che "il criterio adottato dal legislatore per identificare l'area metropolitana era dunque un criterio misto: da un lato si elencavano nominativamente le città capoluogo, ma, dall'altro, non si designavano in maniera altrettanto chiara i comuni da far rientrare nelle rispettive aree, facendosi solo un generico riferimento ad ambiti territoriali enucleabili in base ad una serie di caratteri e criteri distintivi di per sé elastici e suscettibili di valutazioni diversificate e complesse".

11. Era, invero, previsto nell'art. 21 comma 4 un potere sostitutivo dello Stato prevedendosi: "4. Qualora la regione non provveda agli adempimenti di cui all'art. 20, il Governo con deliberazione del Consiglio dei ministri invita la regione ad adempiere. Trascorsi inutilmente sei mesi, il Governo è delegato a provvedere con decreti legislativi, osservando i criteri di cui all'art. 20, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari".

12. Anche nella legge 3 agosto 1999, n. 265 è previsto, per la delimitazione dell'Area metropolitana, un intervento sostitutivo statale.

zialmente quelle già individuate per le competenze delle Città metropolitane<sup>13</sup>.

Questo secondo punto propone all'attenzione un tipo di intervento che poi sarà molto simile a quanto realizzato nel 2012 quando, come si vedrà, la Città metropolitana si mostra soprattutto tesa all'esercizio coordinato di funzioni sovra comunali e sembra perdere quota politica.

A conferma del ruolo in quel momento riconosciuto all'Ente regionale, è da dire anche che sono state, dalle stesse Regioni, individuate aree metropolitane (leggi Regione Veneto n. 36/1993; Liguria n. 12/1991 e n. 7/1997; Emilia Romagna n. 33/1995; Toscana delibera consiliare n. 130/2000). Alcune Regioni (Veneto ed Emilia Romagna) hanno provveduto anche ad una generale disciplina della Città metropolitana<sup>14</sup>.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 e fino al 2012, si segnalano due interventi interessanti.

Il primo con la legge n. 131 del 2003 che, nell'art. 2, delega il Governo ad adeguare i procedimenti di istituzione delle Città metropolitane all'art. 114 della Costituzione<sup>15</sup> e ad individuare e disciplinare gli organi di governo di tale ente con il sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità perché si possano avere maggioranze stabili con la rappresentanza delle minoranze e considerando quanto stabilito per Comuni e Province<sup>16</sup>.

13. Come viene precisato da A. Brancasi – P. Caretti, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, 732, la soluzione prevista come transitoria finisce per essere una vera e propria alternativa.

14. Ricorda A. Marzanati, *La questione delle città metropolitane in Italia*, cit., 1129: "... negli anni '90 non sono mancate forme concrete di sperimentazione. Si pensi, ad esempio, all'esperienza dell'accordo per la Città metropolitana di Bologna con la costituzione della Conferenza metropolitana e la delimitazione dell'area metropolitana con L.R. 12 aprile 1995, n. 33. Si pensi ancora all'accordo di programma sottoscritto dalle amministrazioni del Comune e della Provincia di Roma e della Regione Lazio per la costituzione di uffici comuni metropolitani, con l'intento di procedere partendo da alcune funzioni fondamentali, alla costruzione di un modello integrato di governo dell'area metropolitana, cui seguivano le leggi regionali 5 marzo 1997, n. 4 e n. 5 (poi abrogate), le quali, nel dettare norme per l'organizzazione delle funzioni amministrative locali in attuazione della legge n. 142/90, prevedevano la costituzione di una Conferenza metropolitana, composta dal Presidente della Provincia e dai sindaci dei comuni compresi nel territorio provinciale".

15. Cfr. art. 2, comma 4, lettera i).

16. Su tale delega, F. Pizzetti, *Le deleghe relative agli enti locali*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 41 ss.



La delega, però, non è stata esercitata dal Governo, ed in questo periodo vi sono stati alcuni disegni di legge decaduti che, sostanzialmente, ripercorrono lo stesso schema nel disegno della Città metropolitana.

Il secondo, ed ultimo in ordine di tempo, è l'intervento realizzato con la legge 5 maggio 2009, n. 42, di delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Anche in questo caso, il ruolo dei Comuni e della Regione è centrale. Ed infatti, la proposta di istituzione può essere avanzata congiuntamente dal Comune capoluogo e dalla Provincia, oppure dal Comune capoluogo insieme ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia interessata (i quali complessivamente rappresentino almeno il 60% della popolazione), ovvero dalla Provincia, insieme ad almeno il 20% dei Comuni della Provincia medesima, che rappresentino, anche in questo caso, almeno il 60% della popolazione.

Il territorio metropolitano coincide con quello di una Provincia o di una parte di essa e lo Statuto deve individuare le forme di coordinamento per l'azione del nuovo ente con le modalità per l'elezione o l'individuazione del Presidente del Consiglio provvisorio.

È previsto che sulla proposta vi sia un parere della Regione e, successivamente, un referendum in ambito provinciale. Mentre la fase conclusiva contempla l'adozione di decreti legislativi istitutivi dell'ente in conformità a quanto approvato con referendum<sup>17</sup>.

Nella sua configurazione, la Città metropolitana si mostra con un volto diverso rispetto a quello tipico dell'ente locale perché prevale, riprendendo alcuni contenuti dell'intervento già a suo tempo realizzato dalla legge 3 agosto 1999, n. 265, una struttura di coordinamento con una attività di cooperazione per lo svolgimento di funzioni di area vasta.

In tutte le ricordate previsioni legislative, pertanto, emergevano alcuni elementi abbastanza caratterizzanti.

Il primo è il significativo ruolo degli enti locali, e cioè del Comune e della Provincia.

Il secondo è la rilevanza assegnata alla competenza della Regione nell'istituzione della Città metropolitana.

Il terzo è che, pur non mancando incertezza nel delineare il tipo di governo della Città metropolitana, esso era quello tradizionale.

Sotto quest'ultimo profilo è da segnalare, infatti, che quelle normative, che hanno previsto la possibilità di istituzione della Città

17. Cfr. legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 23.

metropolitana, sarebbero intervenute in un contesto che disciplinava il Comune e la Provincia in modo eguale. Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico Enti locali) recava un disegno completo, oltre che delle funzioni, soprattutto degli organi. Essi sono, infatti, l'organo monocratico, rappresentato rispettivamente dal Sindaco per il Comune, e dal Presidente per la Provincia; l'organo esecutivo, costituito dalla Giunta comunale e dalla Giunta provinciale, e l'organo rappresentativo, costituito dal Consiglio comunale e dal Consiglio provinciale<sup>18</sup>.

Lo schema, pertanto, è quello classico, e tra l'organo esecutivo e l'organo rappresentativo nel T.U. n. 267/2000 si prevede l'instaurazione di un rapporto di fiducia<sup>19</sup>.

Il dato che emerge è che l'eguale considerazione di Comuni, Province e Città metropolitane in Costituzione si trasferisce per lo più nell'idea di Città metropolitana da istituire per la quale si è pensato quasi sempre ad un modello organizzativo simile e ad una forma di governo equivalente.

Per i primi due aspetti prima evidenziati, invece, l'idea di una riorganizzazione dell'assetto territoriale, con il coinvolgimento degli altri Enti locali, ha fatto registrare la ritrosia di tali enti (Regioni, Province, Comuni) ad assumersi la responsabilità di intervenire.

E ciò anche perché su ogni livello di governo si sarebbero potute determinare ricadute negative con l'istituzione del nuovo Ente Città metropolitana. Per le Regioni, un ridimensionamento del loro ruolo politico; per le Province, un elemento in più per valutare in maniera negativa la loro permanenza; per i Comuni, una diminuzione di *governance*. E ciò sia per il Comune capoluogo in ordine al governo

---

18. Il Capo I del Testo Unico Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), intitolato "Organi di governo del Comune e della Provincia", prevede nell'art. 36 "Sono organi di governo del Comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco" (comma 1). "Sono organi di governo della Provincia il Consiglio, la Giunta, il Presidente" (comma 2).

19. L'art. 46, comma 3, Testo Unico n. 267/2000 prevede: "Entro il termine fissato dallo statuto, il Sindaco o il Presidente della Provincia, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato".

L'art. 52 Testo Unico n. 267/2000 contempla la mozione di sfiducia e stabilisce al comma 2: "Il Sindaco, il Presidente della Provincia e le rispettive Giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141".

della città; sia per gli altri comuni, destinati a subire la prevalenza del Comune capoluogo, anche in termini di funzioni e competenze<sup>20</sup>.

#### 4. La nuova disciplina dell'organizzazione della Provincia

Nel quadro teso a rappresentare la linea evolutiva della legislazione italiana si inserisce, come si è detto, prima dell'approvazione del decreto legge n. 95 del 2012, un altro decreto legge – 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214 – che ha recato una importante modificazione nell'organizzazione delle Province<sup>21</sup>.

Ai sensi dell'art. 23, commi da 14 a 20-*bis*, per le Province la struttura organizzativa di governo si è trasformata basandosi su due organi, e cioè il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia, con differente (rispetto al decreto legislativo n. 267 del 2000) costituzione.

Il Consiglio provinciale, con il quale presenta poi una significativa analogia il Consiglio metropolitano, è composto con membri che sono eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Vi è una composizione numericamente limitata giacché esso non può essere composto da più di dieci componenti e, per quel che concerne le modalità di elezione, vi è un rinvio ad una legge dello Stato il cui intervento era previsto entro il 31 dicembre 2012.

Il Presidente della Provincia, che riceve una diretta disciplina dalla legge, è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti e, per quel che riguarda le modalità di elezione, anche in questo caso vi è un rinvio alla legge dello Stato sempre prevista entro il 31 dicembre 2012.

La stessa normativa, poi, reca una specificazione in ordine alle funzioni che il nuovo ente locale deve svolgere dal momento che, ai sensi del comma 14, esso può esercitare "esclusivamente" le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale.

20. Cfr. C. Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

21. L'art. 23, comma 20, della legge 22 dicembre 2011 n. 214 prevede, quanto all'applicazione della disciplina, che "agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17".

Il modello di Provincia che deriva dall'intervento legislativo è, dunque, decisamente molto diverso dall'ente finora disciplinato dalla legislazione statale. La valutazione complessiva delle funzioni affidate e degli organi, che le funzioni devono svolgere, consegna un ente deputato soprattutto allo svolgimento di attività in cui vi è una notevole modificazione nel ruolo politico. Dalla disciplina legislativa si trae, infatti, che non c'è alterità tra Consiglio provinciale e Consigli comunali che costituiscono la Provincia, dal momento che sono i secondi ad eleggere il primo. Né vi è una diretta legittimazione popolare del Presidente, giacché egli è all'interno del Consiglio provinciale ed è eletto da quest'organo. D'altro canto, le ricordate funzioni, disciplinate dal comma 14, confermano che la Provincia viene disegnata per svolgere compiti di indirizzo e coordinamento e, quindi, costituisce una dimensione sovracomunale per razionalizzare l'esercizio delle funzioni.

La segnalata modificazione rispetto alla disciplina preesistente, di cui al T.U. n. 267 del 2000, non pare revocabile in dubbio, e lo stesso è da dire per quel che riguarda l'incidenza sulla previsione unitaria di cui all'art. 114 Cost., più volte segnalata, tra Provincia, Comuni e Città metropolitane.

## **5. L'istituzione delle Città metropolitane con il decreto legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012**

In tale contesto si inserisce l'intervento del 2012 che reca quali innovazioni la disciplina della Città metropolitana e l'individuazione, per quel che qui interessa, delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane stesse.

La previsione delle Città metropolitane è, dunque, inserita all'interno del decreto legge c.d. sulla *spending review*. Pertanto, nell'ottica del legislatore, l'istituzione delle Città metropolitane e la relativa soppressione delle Province avrebbe come fine primario la riduzione della spesa pubblica con un miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della macchina amministrativa.

Si è legittimamente dubitato della compatibilità tra l'obiettivo generale del decreto legge e quello dell'art. 18 di istituzione delle Città metropolitane. Mentre il primo è, infatti, un provvedimento finalizzato a fronteggiare la crisi economica e a rispettare gli impegni di appartenenza alla comunità europea, attraverso il taglio della spesa pubblica, il secondo trova la sua ragione giustificatrice nell'attuazione

degli artt. 114 e 117, comma 2 lett. p) della Costituzione. Ci sono buoni motivi per definire tale norma "intrusa"<sup>22</sup>.

Se è vero infatti che la norma tende ad una "bassa caratterizzazione burocratica"<sup>23</sup>, è anche vero che l'attuazione di tale progetto potrebbe non comportare alcun risparmio di spesa.

Comunque, per le Città metropolitane, vi è una differente previsione degli organi rispetto al modello che si era affermato nei precedenti tentativi di istituzione che corrispondeva a quello contenuto nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Anche in questo caso, all'idea di una forma di governo basata sul rapporto tra Consiglio, Giunta e organo monocratico, si sostituisce, per la Città metropolitana, una organizzazione basata su Consiglio metropolitano e Sindaco metropolitano.

La legge stabilisce che i componenti del Consiglio metropolitano sono eletti tra i Sindaci ed i Consiglieri comunali dei Comuni compresi nel territorio della Città metropolitana da un collegio formato da questi stessi soggetti. Per le elezioni viene effettuato un rinvio alla disciplina per l'elezione del Consiglio provinciale con una variazione di sistema in relazione alla scelta compiuta nell'elezione del Sindaco metropolitano<sup>24</sup>.

Quindi, il Consiglio metropolitano risulta costituito da un numero limitato di componenti, da dieci a sedici, a seconda delle dimensioni della Città metropolitana. In tal senso, quindi, sembrano fondate le preoccupazioni di chi sostiene che tale organo non sia sufficientemente rappresentativo dell'intero territorio metropolitano, con una conseguente, minore democraticità, peraltro non giustificabile sulla base delle esigenze di taglio della spesa pubblica data la gratuità dell'incarico di Consigliere<sup>25</sup>.

Per quel che riguarda, invece, il Sindaco metropolitano, la legge stabilisce una serie di opzioni che possono essere esercitate dallo Statuto della Città metropolitana. Ai sensi del comma 4 dell'art. 18, il Sindaco può, infatti, essere o di diritto il Sindaco del Comune ca-

22. Cfr., G. Panassidi, *La città metropolitana nel decreto legge sulla spending review*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it). Sul punto, si vedano anche le osservazioni di A. Lucarelli, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).

23. Cfr. A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana*, cit.

24. Cfr. art. 18, comma 6, della legge 7 agosto 2012, n. 135.

25. C. Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, cit.

poluogo ovvero può essere eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del Presidente della Provincia o ancora eletto a suffragio universale e diretto secondo le previsioni del decreto legislativo n. 267 del 2000.

La legge nulla dice in ordine alle competenze di questi organi e nulla precisa in ordine al più generale ruolo della Città metropolitana. Essa (legge) si limita, infatti, ad elencare, nel comma 7 dell'art. 18, una serie di funzioni che sono attribuite direttamente a tale Ente e, poi, rinvia allo Statuto l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi nonché le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano.

In tal modo, si affida allo statuto della Città metropolitana un ruolo importante (si ripete: per quanto riguarda l'indirizzo e il coordinamento della gestione del territorio metropolitano; il rapporto con gli altri comuni presenti nell'area e l'esercizio delle funzioni; le modalità di predisposizione degli accordi che gli altri comuni possono stabilire con la Città metropolitana). E' da notare altresì che il legislatore ha predisposto la possibilità di approvazione di uno statuto provvisorio, prima della nascita del nuovo Ente, che sarà poi sostituito da quello definitivo.

Ruolo altrettanto importante, come detto, è affidato allo statuto nel regolamentare l'esercizio delle funzioni fondamentali, da dover coordinare e conciliare con quelle degli altri Enti.

È evidente che, con tali previsioni legislative, anche la Città metropolitana, come già la Provincia, si distacca in maniera netta dal modello di ente locale presente nel T.U. n. 267/2000 e, in qualche modo, si incide sulla sua equiparazione, che si è visto essere contemplata dall'art. 114 della Costituzione, con i Comuni e le Province. Viene in rilievo, così, una diversa caratterizzazione dell'ente che vede sfumare la sua qualificazione politica e si propone, piuttosto, come raccordo e coordinamento tra i Comuni che ne fanno parte.

Aver previsto soltanto i due organi, Consiglio e Sindaco, che peraltro ricevono una legittimazione differente dal momento che il bacino elettorale è diverso, separa in maniera decisa la Città metropolitana (come già la Provincia) dalla pregressa uniformità degli Enti locali.

Si aprono, infine, una serie di problemi che attengono alle competenze degli organi e ai loro rapporti.

Il dato rilevante è che queste scelte sono tutte affidate allo Statuto, mentre in precedenza, su questi punti, per i Comuni e le Province vi era una disciplina di carattere legislativo.

## 6. Un primo dato ricostruttivo

In definitiva, le più recenti discipline della Provincia e delle Città metropolitane presentano un elemento in comune, e cioè una costruzione simile degli organi di governo che, dallo schema classico, che vede la competenza dell'organo rappresentativo, di quello esecutivo e di quello monocratico, passa ad uno (schema) diverso, e, cioè, Consiglio e organo monocratico, con quanto ne consegue sulla più ridotta politicità dell'ente.

C'è un elemento da considerare. L'appena indicato tipo di organizzazione duale compare con la nuova disciplina della Provincia ma si correla in quel caso a funzioni esclusivamente di coordinamento. Esso poi transita nella regolamentazione delle Città metropolitane alle quali però sono affidate funzioni fondamentali specificatamente individuate. Si è determinato, per così dire, un effetto "trascinamento" perché anche per le Province il decreto legge n. 95 del 2012 provvede, poi, ad indicare funzioni fondamentali incidendo, in tale maniera, nel disegno originario.

Una qualche conferma di questo peculiare modo di procedere si trae dalla stessa struttura normativa del d.l. n. 95/2012 quando, dopo aver elencato le (nuove) funzioni fondamentali, si precisa che rimane ferma la precedente organizzazione delle Province<sup>26</sup>.

Per altro verso, vanno pure notate alcune differenze abbastanza significative nella regolamentazione.

La disciplina legale della Provincia è sufficientemente rigida ed è sostanzialmente, seppur sinteticamente, contenuta nella legge. Quest'ultima, nel momento in cui, come si è visto, ha caratterizzato l'Ente, fissando il ruolo da svolgere e la composizione degli organi, aveva connotato la Provincia in maniera da farne una struttura esclusivamente di coordinamento.

Per la Città metropolitana, invece, la legge presenta una maggiore apertura verso le scelte di autonomia statutaria. Si è visto, infatti, che lo Statuto può intervenire in maniera piuttosto significativa soprattutto per l'elezione del Sindaco metropolitano, anche se è poi la legge a stabilire le conseguenze di questa scelta sul modo in cui saranno eletti i componenti del Consiglio metropolitano.

Questo spazio maggiore può in qualche maniera riflettersi sulla quota di caratterizzazione politica utilizzabile per la Città metropo-

26. Cfr. art. 17, comma 12, decreto legge n. 95 del 2012.

litana, certamente chiamata ad esercitare compiti di coordinamento ma, con tutta probabilità, con margini di scelta politica più incisivi.

Naturalmente il nuovo disegno della forma di governo e degli organi va correlato alle funzioni ed induce a soffermarsi sul modo in cui queste ultime sono state delineate anche tenendo conto del dibattito sviluppatosi sul concetto di funzioni fondamentali.

## **7. La difficile identificazione delle funzioni fondamentali nel dibattito dottrinario**

La legge 7 agosto 2012, n. 135, nell'elencare le funzioni fondamentali, interviene, dunque, su un punto che la modifica costituzionale del Titolo V del 2001 aveva lasciato non definito<sup>27</sup>.

Sotto questo angolo di osservazione merita attenzione il modo in cui la scelta legislativa si inserisce nell'ampio dibattito in ordine alle funzioni di cui sono titolari gli Enti locali.

Dibattito che ha registrato un particolare impegno della dottrina nel tentativo di assegnare un corretto significato alle formule utilizzate dal legislatore della revisione costituzionale del 2001, che presentano un'oggettiva difficoltà identificativa.

È noto, infatti, che, superato il criterio contenuto nella Carta costituzionale del 1948 che affidava alla legge statale il disegno delle forme di autonomia degli Enti locali e delle collegate funzioni amministrative, è stata la stessa Costituzione, con l'innovazione del 2001, a prevedere tipologie di funzioni e criteri per l'attribuzione.

Rilevano, così, gli articoli 117 e 118 Cost. nei quali il disegno si definisce.

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato disciplinare legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane. Tale articolo si riferisce dunque a "funzioni fondamentali".

---

27. Cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Torino, 2011, 109. L'A. così sintetizza il problema assai complesso di identificare le funzioni amministrative: "il legislatore costituzionale nella materia *de qua*, oggettivando variamente le funzioni amministrative degli enti territoriali come *attribuite, conferite, proprie, delegate e fondamentali*, ha reso le stesse difficilmente tipizzabili, comportando, a dire il vero, un disordine concettuale tale da far parlare la dottrina ora di "guazzabuglio" o "rovo", ora di "balletto delle qualificazioni", ora, infine, di "rompicapo".



Poi, l'art. 118, comma 1 della Costituzione contempla l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nel secondo comma lo stesso articolo ha, poi, fissato la regola secondo la quale i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

Un quadro composito, governato, ai sensi del primo comma dell'articolo 118, dai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Si è ben presto rilevato che la terminologia utilizzata dal legislatore costituzionale è stata la più diversa con le oggettive difficoltà di cogliere i significati e le differenze<sup>28</sup>. D'altro canto anche gli Statuti regionali non sembra abbiano contribuito a fare chiarezza sull'individuazione delle funzioni amministrative spettanti alle autonomie regionali e a quelle locali, dato che hanno adoperato formule differenti<sup>29</sup>.

Ci si è orientati così soprattutto in due direzioni per fare chiarezza.

Per la prima, si sono ricercate forme di semplificazione tese a far coincidere, pur nella diversità terminologica, alcune ipotesi.

Di particolare interesse, sul piano del metodo, nell'ambito di queste posizioni dottrinarie, si mostra quanto sostenuto da chi ha utilizzato come criterio guida il diverso impianto offerto dalla riforma costituzionale del 2001 rispetto alla Carta del 1948<sup>30</sup>. È stato infatti

28. Il "disordine concettuale" che il legislatore ha contribuito a provocare nel qualificare in modo diverso le funzioni ha reso "le stesse difficilmente tipizzabili". Cfr., sul punto, C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 109. Si v., anche, S. Bartole – R. Bin – G. Falcon – R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 187; R. Bin, *La funzione amministrativa*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, 111; Q. Camerlengo, *Art. 118 Cost.*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2337; A. Celotto – A. Sarandrea, *Le funzioni amministrative*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 183; A. D'Atena, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2002, 308; F. Cortese, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 847.

29. Per una verifica sul contenuto degli Statuti regionali in ordine all'attuazione dell'art. 118 Cost., cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 111 ss.

30. Il nuovo assetto delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione potrebbe, ad avviso di alcuni Autori, ridurre in qualche modo il divario tra il significato delle funzioni

evidenziato come, nell'assetto precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, vi fosse una contrapposizione tra funzioni "proprie" e funzioni "delegate" da altri enti; per tal motivo la presenza di funzioni "proprie" era ragionevole proprio per differenziarle da quelle "delegate", le quali sostanzialmente erano in capo all'ente delegante. Nel nuovo contesto costituzionale, conseguente alla riforma del 2001, la scomparsa delle funzioni delegate avrebbe fatto perdere di ragionevolezza la necessità di una distinzione tra funzioni "proprie" e altre funzioni. Ciò anche perché il vero aspetto innovativo della riforma è proprio l'eliminazione di una titolarità *a priori* di funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza<sup>31</sup>.

In tale maniera, le funzioni fondamentali si collegano a quelle "proprie"<sup>32</sup>. Sotto questo aspetto, l'assimilazione tra funzioni fondamentali e proprie riceve consenso e, per quelle proprie, che rappresentano il nucleo di grande rilevanza per la configurazione dell'autonomia, si è ricorso al c.d. criterio storico, e cioè delle funzioni che sono appartenute nel tempo a ciascuno di questi enti<sup>33</sup>.

È evidente, tuttavia, che, mentre questo criterio ricostruttivo può avere la sua validità per i Comuni e le Province, considerato, appunto, che tali enti esistono da tempo e hanno già esercitato molte funzioni, esso non sembra applicabile alla Città metropolitana giacché si tratta

---

"proprie" e delle funzioni "conferite". Ciò perché l'eliminazione della titolarità statale o regionale di funzioni può consentire di parlare sempre di funzioni "proprie" e ridurre così la ragione di attribuire un ambito di significato a tutte le altre funzioni. Cfr. G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 383 ss.; S. Bartole – R. Bin – G. Falcon – R. Tosi, *Diritto regionale*, cit., 187, dove si nota la difficoltà di "una ragione precisa per la quale le funzioni "conferite" non debbano essere conferite appunto come proprie". Altro elemento considerato dalla dottrina è l'attribuzione delle funzioni amministrative al livello comunale, in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza: elemento che potrebbe far propendere per una assimilazione tra funzioni "conferite" e "proprie". In tal senso, P. Caretti – G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 219. Cfr., anche, A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1314. Rappresenta, ancora, l'inadeguatezza di una distinzione, alla luce della riforma costituzionale del 2001, G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 219.

31. G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, cit., 391 ss.

32. Cfr. G. Falcon, *op. ult. cit.*, 396, che evidenzia come le "funzioni fondamentali rappresentano di necessità un sottoinsieme più ridotto rispetto alle funzioni che in applicazione del principio di proporzionalità sono entrate o entreranno nella sfera di competenza degli enti locali".

33. Cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 147 ss.

di un ente da istituire. Sotto questo aspetto, con tutta evidenza, si conferma che la riforma costituzionale del 2001, nell'equiparare realtà dalla storia così differenziata, anche nella titolarità delle funzioni amministrative, ha determinato una situazione contraddittoria e ha aggiunto elementi di difficile inquadramento.

Per l'altra, si è segnalato che funzioni sono, ovviamente, quelle amministrative ma anche altro.

In tal senso la disamina delle formule utilizzate dalla riforma costituzionale del 2001 effettivamente dimostra che, espressamente, vengono qualificate come "funzioni amministrative" solo quelle cui si riferiscono gli artt. 118 e 121 Cost.

Si utilizza, invece, l'espressione "funzioni", senza ulteriore qualificazione, nell'art. 114 comma 2, 117 comma 8, 119 comma 4, e soltanto "fondamentali" nell'art. 117 comma 2, lettera p).

In dottrina ci si è così soffermati su tale diversità delle formule letterali per proporre una differente prospettiva di inquadramento delle funzioni fondamentali.

È emerso lo schema ricostruttivo utilizzato da chi ha distinto le funzioni fondamentali da quelle amministrative, osservando che le prime sono irriducibili alle seconde proprio per la stretta connessione di esse con la "legislazione elettorale" e gli "organi di governo" che la formula costituzionale propone. Tesi, quindi, in contrasto con quelle teorie maggioritarie, di cui prima si diceva, secondo le quali le funzioni "fondamentali" sono le funzioni "proprie"<sup>34</sup>.

È stato, al riguardo, soprattutto notato che si può trarre dalla lett. p) del secondo comma dell'art. 117 Cost. un nucleo direttamente teso a delineare la forma di governo locale con una connessione tra i tre elementi che la Costituzione indica (legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali) idoneo a rafforzare la "condizione di autonomia politica in cui essi versano"<sup>35</sup>.

34. Cfr. E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 450; G. Marchetti, *Le autonomie locali tra Stato e regioni*, Milano, 2002, 170 ss.; G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, 212; F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1179; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2001, 1293; R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, *ivi*, 2001, 1240; A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, *cit.*, 1314; S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1194.

35. Q. Camerlengo, *Art. 118 Cost.*, *cit.*, 2339.

Si è aggiunto poi che qualificare come fondamentali le funzioni di tipo amministrativo avrebbe comportato un contrasto con i principi del nuovo sistema costituzionale che hanno privilegiato uno schema dinamico governato dalla sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Questo perché la legge statale potrebbe, con l'individuazione puntuale di funzioni amministrative fondamentali, preconstituire un "blocco" che necessariamente finisce per essere trasversale ed interessare anche materie che appartengono alla competenza regionale.

Ed è forse, questo, un punto ulteriore di sistema che assume rilevanza e, cioè, muoversi su una linea interpretativa che dia giusto risalto alle innovazioni contenute nella riforma costituzionale del 2001 sul diverso e più incisivo ruolo regionale.

Ruolo che rinviene nella configurazione e distribuzione delle funzioni amministrative un tratto caratterizzante.

Nel solco di questo impianto si muovono altri autori con specificazioni ulteriori<sup>36</sup>. Tra queste la notazione secondo la quale "funzioni fondamentali" non andrebbero riferite a materie bensì a modalità di svolgimento dell'attività<sup>37</sup>. Conclusione da tenere in conto e di cui, seppur in maniera limitata, vi è traccia nella fase attuativa, come si dirà<sup>38</sup>.

## 8. Le scelte operate in alcune discipline precedenti

L'attuazione legislativa (o i tentativi di attuazione precedenti) ben esprimono le difficoltà. Ma, si deve evidenziare, di norma le funzioni fondamentali sono amministrative.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 si muove su un'equiparazione tra funzioni fondamentali e funzioni proprie.

Il criterio identificativo è quello delle funzioni essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, osservan-

---

36. Cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 159 ss. Sul punto, altresì, F.S. Marini, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, 404; S. Mangiameli, *Relazione*, in G. Berti – G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 198 ss.

37. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 160. Sul tema, cfr. S. Civitarese Matteucci, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, 462.

38. Cfr. infra, par. 9.

do le possibilità che esse possano soddisfare i bisogni primari della comunità di riferimento<sup>39</sup>.

Ai fini di tale soddisfacimento si mostra così utilizzabile il criterio di tener conto delle funzioni storicamente svolte. Nel contempo c'è il riferimento ai principi fissati a livello costituzionale (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza) per ottenere la gestione ottimale<sup>40</sup>.

Pertanto, la previsione legislativa sembra orientata a individuare funzioni fondamentali di tipo amministrativo con un criterio identificativo teso a valorizzare quanto la Costituzione offre per collegare livello di governo-comunità-funzione.

Non è esattamente questo il contenuto di altra legge significativa nell'ottica ordinamentale e, cioè, la 5 maggio 2009, n. 42 recante la delega in tema di federalismo fiscale. Si è notato che essa propone funzioni fondamentali come trasversali<sup>41</sup>.

Ad un accostamento tra funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni, considerati dalla lett. m) dell'art. 117 Cost., con quanto ne discende in termini di trasversalità della materia, si accompagna una loro elencazione<sup>42</sup> con una caratterizzazione di tipo gestionale<sup>43</sup>.

In questa seconda opzione del legislatore nazionale si può ravvisare una conferma dell'idea che le funzioni fondamentali sono da collegare all'azione amministrativa e dell'esigenza di una loro elencazione.

A dimostrazione di un'incertezza diffusa nei criteri ispiratori delle soluzioni da adottare per dare attuazione al precetto costituzionale si considerino anche le scelte operate in alcuni importanti disegni di legge tesi a definire la complessiva architettura delle autonomie locali.

39. Cfr. art. 2, legge 5 giugno 2003, n.131.

40. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 150, nota 22. Cfr., altresì, M. Gola – M.A. Sandulli, *Art. 2*, in P. Cavaleri – E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 166 ss.

41. Cfr. C. Napoli, *op. ult. cit.*, 152, nota 25, che ricorda, tra i principi ispiratori della delega, "l'abbandono del criterio della spesa storica; il graduale passaggio per tutti i livelli istituzionali al criterio del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali locali; la perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni".

42. Art. 21, comma 3, per un'elencazione delle funzioni provvisorie dei comuni e comma 4 relativamente alle Province.

43. Per quanto riguarda le modalità di finanziamento, cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel titolo V della Costituzione*, cit., 152, nota 26.

Il primo è il d.d.l. 19/1/2007 (recante *"Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001"*), nel quale le funzioni fondamentali si confermano come funzioni amministrative che, per poter corrispondere alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di Ente, vanno individuate in considerazione di quelle storicamente svolte, di quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale e distinguendo il livello comunale da quello provinciale e metropolitano, attribuendo al primo quelle collegate alla comunità e ai secondi quelle di area vasta.

Un secondo è il d.d.l. AS 2259 (recante *"Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"*), che opta per una elencazione puntuale e molto articolata delle funzioni fondamentali, recando peraltro una disciplina che considera il ruolo regionale dal momento che prevede che la legge regionale sia partecipe dell'operazione di definizione di tali funzioni<sup>44</sup>.

Infine, è da ricordare il d.d.l. n. 772 del 7 luglio 2006 (recante *"Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali"*), dove è individuata la nozione di "funzione fondamentale" di Comuni, Province e Città metropolitane nelle "attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale".

È agevole notare che il profilo dell'attuazione, anche osservato nella fase dei tentativi più importanti non portati a termine, segnala incertezze ma, complessivamente, come si anticipava, non si allontana dall'idea che le funzioni fondamentali siano di tipo amministrativo e, di conseguenza, sia necessaria una loro elencazione. Questo inevitabilmente si incrocia con il ruolo dell'autonomia delle Regioni in quanto l'elenco finisce per coinvolgere lo spazio garantito all'autonomia legi-

slativa regionale. E si è notato, al riguardo, come tale ultimo aspetto sia stato solo in alcuni casi oggetto di specifica attenzione<sup>45</sup>.

## 9. Le funzioni fondamentali previste dal decreto sulla *spending review*

Ai precedenti appena ricordati va collegato il recente disegno delle funzioni fondamentali per il quale si può acquisire qualche ulteriore interessante dato, tenendo conto del modo in cui il decreto legge n. 95 del 2012 ha proceduto con riferimento alla precedente previsione riferita alle Province contenuta nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Come si è notato, quest'ultima, infatti, nel momento in cui ha inciso sulla forma di governo provinciale, eliminando la Giunta e trasformando il Consiglio provinciale ed il suo Presidente in organi di secondo grado, aveva optato per un profilo funzionale dell'ente a basso tasso politico, indicando per la Provincia l'esclusiva funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle attività dei Comuni. Aveva, poi, tenuto in particolare conto il ruolo statale e regionale affidando alla legge dell'uno o dell'altro Ente la concreta configurazione delle materie e dei limiti per l'esercizio di quelle funzioni.

Pertanto, pur nell'inevitabile ampiezza e genericità, in questa soluzione emergono due elementi meritevoli di segnalazione.

Il primo è che, in correlazione con il nuovo impianto dei rapporti fra gli organi, si prevede un "metodo" come funzione e, cioè, appunto l'indirizzo e il coordinamento.

Ci si avvicina non poco all'idea manifestata da parte della dottrina, come visto, che sia necessario un intervento della legge statale ai sensi del secondo comma lett. p) dell'art. 117 Cost. che non elenchi funzioni amministrative ma colga il *proprium* del modello organizzativo prescelto, anche attraverso funzioni correlate al modello.

Non si nasconde che, però, funzioni così genericamente caratterizzate presentino un oggettivo margine di incertezza nella fase attuativa.

Il secondo punto è che, in tal modo operando, nella successiva, concreta, individuazione delle funzioni amministrative alle quali il metodo del coordinamento e dell'indirizzo è rivolto, come aspetto

---

45. D'altro canto il tutto si inserisce in un panorama giurisprudenziale non particolarmente incisivo e preciso. Cfr. C. Napoli, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., 155 ss.

funzionale dello schema di governo prescelto, rileva il successivo intervento delle leggi statali e regionali, che procederanno secondo le rispettive competenze.

Nel successivo decreto legge n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, come si è detto, sono elencate funzioni fondamentali sia per le Province che per le Città metropolitane (oltre che per i Comuni).

Per queste ultime, nel comma 7 dell'art. 18 sono state, pertanto, diseguate le funzioni attribuendo innanzitutto funzioni fondamentali già delle Province e questo si mostra come logica conseguenza della contestuale soppressione delle Province stesse. Sono state, poi, aggiunte ulteriori funzioni fondamentali, e cioè: 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Si registra in tal modo una ibridazione del modello. Per un verso, rimangono salve le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui si è parlato (ai sensi del comma 6 dell'art. 17); ad esse si aggiungono però funzioni fondamentali ex art. 117 Cost., comma 2, lett. p), che vengono elencate e, pur conservando un carattere soprattutto di tipo programmatico e di pianificazione, attengono a specifici ambiti materiali.

Il decreto legge n. 95 del 2012, pertanto, reca, per quel che riguarda le funzioni fondamentali, una scelta che non si mostra completamente univoca, sebbene sembri orientata a caratterizzarle come funzioni amministrative collegate a materie e non si possa cogliere una significativa influenza della scelta in ordine alla forma di governo sul modo in cui le funzioni sono delineate.

Al riguardo alcune osservazioni vanno compiute.

La prima è che, nel rapporto fra Province e Città metropolitane, queste ultime non ricevono le ulteriori funzioni che alle Province sono state attribuite dalle Regioni. Si tratta di una previsione, da parte del legislatore statale, probabilmente rispettosa dell'autonomia regionale, ma che oggettivamente determina incertezza per lo svolgimento delle funzioni in possesso. Sotto questo aspetto si comprende perché il successivo decreto legge 5 novembre 2012, n. 188 avesse disposto che, nelle materie dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost., le Regioni trasferiscono ai Comuni le funzioni già conferite alle Province dalla normativa vigente salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle Regioni medesime. Ovviamente la mancata conversione del



decreto legge riapre il problema sul periodo di incertezza collegato al trasferimento parziale delle funzioni.

La seconda osservazione è che un catalogo di funzioni fondamentali, con le caratteristiche evidenziate, pone alcuni rilevanti problemi soprattutto riferibili alle eventuali omissioni e ai profili contenutistici.

Si è così rilevato<sup>46</sup> che mancano nell'elencazione, tra l'altro, l'amministrazione della grande distribuzione commerciale, le politiche per il lavoro e la formazione professionale. Né sotto questo aspetto sembra risolutiva l'osservazione che è stata compiuta da chi, cercando di temperare le problematiche dell'omissione, ha sostenuto che non si tratterebbe di un problema insormontabile poiché le funzioni medesime potrebbero essere completate con le leggi statali e regionali secondo quanto previsto dall'art. 118 Cost. Un'affermazione di tal tipo, infatti, tende a non distinguere tra funzioni fondamentali e le altre che tali non sono, riproponendo così quel problema di identificazione del quale in precedenza si è detto, ricordando il dibattito sviluppatosi in dottrina.

Ancora si deve osservare che non sono sfuggite a critica l'ampiezza delle formulazioni utilizzate per individuare le funzioni fondamentali.

Solo a titolo esemplificativo, è stato rilevato, a proposito della pianificazione territoriale generale, che essa, per aver senso, deve essere intesa in modo più ampio rispetto ad una mera funzione di coordinamento. Resta inoltre il problema di come raccordare e coordinare tale funzione con quella spettante ai Comuni. E, con riferimento invece alla funzione di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, che l'ampiezza e la genericità della previsione legislativa consente di far rientrare in essa tutte quelle iniziative economico-sociali volte alla crescita ed alla coesione del territorio.

Inevitabili le problematiche che discendono, per un verso, dalla non effettuata correlazione con la diversa configurazione degli organi di vertice, con quanto ne deriva in termini di caratterizzazione della funzione svolta e, per altro, dal rapporto, non sempre considerato, tra queste funzioni e quelle, simili, attribuite a livello locale e/o regionale<sup>47</sup>.

46. A. Vigneri, *Le funzioni della città metropolitana*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

47. Così, a titolo esemplificativo, la funzione tutela valorizzazione dell'ambiente, che è di livello provinciale e transita in quello della Città metropolitana, fa registrare un incrocio con competenze dei Comuni e delle Regioni.

Una conclusione, quest'ultima, che può in parte essere bilanciata dalla possibilità che lo Statuto disciplini le ipotesi in cui i Comuni, facenti parte della Città metropolitana (e le loro forme associative), possano conferire proprie funzioni e, in maniera speculare, le modalità con le quali la Città metropolitana possa conferire ai Comuni, ricompresi nel suo territorio, proprie funzioni.

Si tratta di un metodo che può porre rimedio alla rigidità, anche tenendo conto che è espressamente contemplato che lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possano attribuire ulteriori funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza previsti, appunto, nel comma 1 dell'art. 118 Cost.

## 10. Osservazioni conclusive

Il processo al quale si sta assistendo presenta caratteri di contraddizione e di incertezza da collegare anche ad un intervento che "rompe" rispetto agli schemi finora sperimentati.

Una disciplina esclusivamente statale, per di più contenuta in un decreto legge e con scarso dibattito parlamentare, è in netta controtendenza rispetto ai precedenti tentativi di riforma che, come si è detto, sono stati caratterizzati da uno spazio, non sempre uguale, ma comunque sempre garantito, per le autonomie territoriali nel disegnare la Città metropolitana.

È vero che la mancata attuazione alla quale finora si è assistito è derivata da atteggiamenti complessivamente di difesa delle prerogative da parte di ciascun livello di governo. Dalla Regione minacciata da un possibile ruolo politico forte di un Ente tendenzialmente idoneo ad occupare uno spazio importante e, certamente, più rilevante di quello del Comune e della Provincia. Ovviamente dalle Province, da sempre in pericolo di sopravvivenza in un processo di ridisegno delle funzioni nel quale il loro ruolo è divenuto sempre più marginale. Ed infine dagli stessi Comuni. Sia quello capoluogo che presenta caratteristiche diverse nelle singole Città metropolitane e che nutre timori sull'adattabilità di uno schema organizzativo omogeneo a realtà tra loro diverse, con le possibili ricadute sul ruolo fino ad ora svolto. Sia gli altri, ricompresi nel perimetro della Città metropolitana, che, in maniera comprensibile, possono ravvisare il rischio di essere non poco delimitati dalla nuova dimensione gestionale.

È anche vero però che questa decisione centralistica del decreto legge n. 95 del 2012 è disallineata, se non in contrasto, con l'implan-

to marcatamente autonomistico che ispira la Carta costituzionale nel novellato Titolo V.

D'altro canto, anche l'incertezza nel disegno è inevitabile, tenendo conto che, per questo aspetto, la riforma del Titolo V ha introdotto un Ente che prima non c'era a livello di previsione costituzionale, e ha attribuito allo stesso caratteri e requisiti del tutto eguali a Comuni e Province che sono invece le autonomie territoriali storiche.

Comunque, tra i dati ricostruttivi di sistema che si possono ricavare dalla valutazione comparativa di questi due recenti interventi del legislatore vi è, innanzitutto, la distinzione del tipo di autonomia politica dei tre enti previsti dalla Costituzione nell'art. 114, accanto alle Regioni ed allo Stato. Non sembra dubbio, infatti, che il Comune, non inciso da queste riforme, conservi i suoi caratteri tipici di ente politico rappresentativo, mentre Province e Città metropolitane vedono sfumato questo elemento. In maniera sicuramente più forte la Provincia ma anche la Città metropolitana, sebbene in modo minore, in quanto, per quest'ultima, molto viene affidato alle scelte statutarie.

L'incisione sullo schema di cui all'art. 114 Cost. non sembra dubitabile ed è questo un dato di rilievo.

Insieme ad esso è da rilevare che il processo costitutivo potrà portare a configurare questo Ente in modi differenti tra loro. Sono affidati alla successiva evoluzione delle discipline, soprattutto di tipo statutario, gli assetti ed i rapporti.

Nel contempo, però, l'indagine sembra confermare che ci si trova di fronte ad un momento di attuazione del disegno costituzionale che, con i profili critici segnalati, si colloca, nella dinamica istituzionale, come tappa di un processo più ampio di risistemazione delle autonomie locali meritevole di attenta considerazione.

## RESUM

Aquest article analitza els problemes de la institució de les ciutats metropolitanas a Itàlia i la reforma simultània de les províncies. El problema forma part d'un debat polític italià més ampli i actual, vinculat als objectius de reducció de la despesa pública, i concerneix la necessitat d'aconseguir una nova organització del govern local respecte del pla contingut en el títol V de la Constitució italiana després de la reforma del 2001. Després d'examinar els anteriors intents de regulació de les ciutats metropolitanas, s'analitza la disposició continguda en el decret llei sobre l'*spending review* (d.l. n. 95/2012). Així, el text pretén exposar les dificultats i les incoherències en la identificació de les funcions administratives o en l'estructura general organitzativa del nou ens (la ciutat metropolitana) previst a la Constitució italiana el 2001, que encara segueix sense regulació jurídica normativa. En conseqüència, es consideren les implicacions i els efectes de la reforma en relació amb les funcions exercides per altres òrgans (municipis, províncies, regions) que ja operen en el territori.

**Paraules clau:** govern local; ciutats metropolitanas; províncies; reducció de la despesa pública; funcions administratives.

## RESUMEN

Este artículo analiza los problemas de la institución de las ciudades metropolitanas en Italia y la reforma simultánea de las provincias. El problema forma parte de un más amplio y actual debate político italiano, vinculado a los objetivos de reducción del gasto público, y concierne la necesidad de conseguir una nueva organización del Gobierno local con respecto al plan contenido en el Título V de la Constitución italiana después de la reforma de 2001. Después de un examen de los anteriores intentos de regulación de las ciudades metropolitanas, se analiza la disposición contenida en el decreto ley sobre la *spending review* (d.l. n. 95/2012). Así, el texto pretende exponer las dificultades y las incoherencias en la identificación de las funciones administrativas y en la estructura general organizativa del nuevo ente (la ciudad metropolitana) previsto en la Constitución italiana de 2001, que todavía sigue sin regulación jurídico-normativa. En consecuencia, se consideran las implicaciones y los efectos de la reforma en relación a las funciones ejercidas por otros órganos (municipios, provincias, regiones) que ya operan en el territorio.

**Palabras clave:** gobierno local; ciudades metropolitanas; provincias; reducción del gasto público; funciones administrativas.

## **ABSTRACT**

This paper analyses the problems derived from the metropolitan cities entities in Italy and the simultaneous reform of the provinces. These two issues are part of a broader and current Italian political debate related to targets for reduction of public spending and have to do with the achievement of a new order of local government different from that established in the Title V of the Italian Constitution after its 2001 reform. After an examination of previous attempts to regulate metropolitan cities entities, the article examines the aspects contained in decree law on spending review (d.l. n. 95/2012). In this way, the article aims to highlight both the difficulties and incoherencies of the identification of administrative functions and of the general structure to be assigned to the new level of government (the metropolitan city), provided in the Italian Constitution in 2001 but not yet established. Consequently, the article considers the effects that this new model has upon the other and already existing levels of government (such as municipalities, as provinces and as regions).

**Keywords:** local government; metropolitan Cities; Provinces; reduction of public spending; administrative functions