

Rispetto alle proposte della bicamerale il professor Falcon esprime una valutazione negativa, perché si assiste a un mero rimescolamento dell'esistente e non ad un vero progetto costituente. Si sarebbe dovuto eliminare il livello provinciale o, alternativamente, anche quello regionale, ma non mantenere entrambi come livelli di rappresentanza politica. Si dichiara, infine, contrario alla nuova configurazione del Senato, proponendo invece il modello *Bundesrat*, che non è una seconda Camera del Parlamento, ma piuttosto una struttura per attuare forme di codecisione.

Nell'audizione del 21 gennaio 1998 il *professor Augusto Barbera*, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna, ha espresso una valutazione positiva per i contenuti innovativi della legge n. 59 (principio di sussidiarietà, forte valorizzazione degli enti locali, separazione tra funzione legislativa, di spettanza statale o regionale, e funzione di amministrazione attiva, di competenza degli enti minori).

Peraltro, dalla esperienza dei trasferimenti attuati con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, per i quali si è successivamente assistito a una sorta di riappropriazione di compiti da parte dello Stato attraverso leggi (o leggine) ordinarie, il docente ha tratto la considerazione che una riforma nel senso indicato è inevitabilmente un problema di ordine costituzionale. Non ritiene, tuttavia, che il testo elaborato dalla Commissione bicamerale realizzi quel disegno federalista, cui con una certa enfasi pure s'intitola. Infatti, l'inversione dell'ordine delle competenze è un dato più apparente che reale, se si considera l'interferenza della potestà regolamentare degli enti locali minori, ma soprattutto la competenza dello Stato a legiferare in qualsiasi materia per imprescindibili esigenze nazionali, che di fatto sottrae ogni garanzia costituzionale al potere legislativo regionale; in altri termini, la « competenza delle competenze » è rimessa al legislatore statale ordinario e non al costituente, in contraddizione con un fondamentale principio presente in ogni ordinamento federale.

Per di più l'attribuzione della generalità dei compiti amministrativi e regolamentari ai comuni e alle province, costituisce un ulteriore fattore di indebolimento della potestà legislativa regionale alla luce del dato ormai acquisito dalla scienza giuridica costituzionale che esistono leggi-provvedimento. Si ritorna così ad una concezione ottocentesca della divisione dei poteri legislativo ed esecutivo.

Nel dibattito sulla revisione della parte seconda della Costituzione si dovrebbe, inoltre, a giudizio del professor Barbera, prestare maggiore attenzione ai problemi di « geografia » delle istituzioni, come quello della ridefinizione dei confini regionali, che in taluni casi non appaiono coerenti con la storia e la sensibilità delle comunità locali. In questa prospettiva si dovrebbero avviare veri e propri processi costituenti regionali, nel cui ambito definire il ruolo dei comuni e prevedere, in luogo delle province, delle federazioni di comuni.

Quanto al problema della presenza dell'ente federato (la regione) in Parlamento, il « Senato delle garanzie », eletto con il sistema proporzionale e a composizione integrata, appare un organo di difficile inquadramento: da un lato, esso non è estraneo alla definizione dell'indirizzo politico in certe materie, dall'altro non è chiaro se la

funzione rappresentativa dei senatori sia riferibile agli interessi territoriali o, in presenza del divieto di mandato imperativo, si mantenga a livello politico generale. Incerto ne risulta il ruolo anche in rapporto alla costituzionalizzazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

In conclusione, il professor Barbera ritiene che il testo della Bicamerale non sia né federalista né regionalista; ma in ogni caso ha sottolineato che la scelta per un forte decentramento politico di tipo federalista richiede la consapevolezza che essa non consente di realizzare pienamente i valori di eguaglianza, anzi si è talora rivelata lo strumento per lo smantellamento dello Stato sociale.

3. — Conclusioni.

3.1. — *Le finalità della legge n. 59 del 1997.*

La riforma delineata dalla legge n. 59 mira ad una profonda trasformazione dell'amministrazione pubblica, per realizzare il passaggio da una organizzazione centralista e diretta, in cui lo Stato controlla o pretende di controllare tutto e tutti, ad un modello di decentramento e amministrazione indiretta, in cui tutte le decisioni vengono prese a livello locale. Pur contenendo numerose formulazioni che fanno riferimento al modello federalista di Stato, il riassetto opera esclusivamente all'interno della cornice autonomistica consentita dall'attuale Carta costituzionale, i cui articoli 5, 117, 118 e 128 sono esplicitamente richiamati negli articoli 1 e 2 della legge di riforma; può pertanto affermarsi che le deleghe legislative in essa contenute vengono ad introdurre il massimo di decentramento amministrativo compatibile con il nostro ordinamento.

Risultano evidenti, anzitutto, il profondo impatto ordinamentale della riforma e la sua rilevanza costituzionale, che sono confermati da un apposito ordine del giorno (n. 9.1124-B.19, del 5 marzo 1997, presentato al Senato e accolto dal Governo), con cui si impegnava il Governo stesso a non procedere nell'esercizio della delega prima del 10 luglio 1997, data in cui si sarebbero resi noti i primi esiti della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Peraltro, come già detto, non sembra esatto parlare di federalismo, sia pure amministrativo, in quanto il nuovo assetto delle autonomie regionali resta oggetto di competenza legislativa ordinaria statale. Non quindi, almeno in questa fase e con questa legge, federalismo, né modifica della struttura costituzionale dello Stato, ma attuazione della previsione di cui all'articolo 5 della Costituzione, in corrispondenza a istanze specifiche di efficienza e modernità provenienti dalla realtà sociale.

Infatti, se è vero che il decentramento costituisce anzitutto un principio tendenziale di organizzazione, è altrettanto vero che esso nel nostro ordinamento assurge a principio fondamentale, che va quindi ben al di là di semplici finalità tecniche, per realizzare in modo più completo le esigenze di democraticità e di pluralismo dell'ordinamento medesimo. In questo senso la legge n. 59, nel costituire sostanzialmente il terzo tentativo di decentramento dopo quelli già operati con

il decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, si pone nel solco delle grandi leggi di riforma degli anni '90 (leggi nn. 142 e 241 del 1990, relative rispettivamente alle autonomie locali ed al procedimento amministrativo; leggi n. 19 e n. 20 del 1994, concernenti il nuovo regime dei controlli; decreto legislativo n. 29 del 1993 sulla organizzazione amministrativa e pubblico impiego), volte tutte a incrementare gli strumenti di partecipazione democratica all'attività della pubblica amministrazione, superando per quanto possibile lo *status subiectionis* del cittadino di fronte allo Stato-amministratore.

Devono peraltro segnalarsi le forti novità della legge in esame rispetto alle precedenti legislazioni di decentramento, sia sotto il profilo del metodo che sotto quello del contenuto. Per quest'ultimo aspetto il legislatore, consapevole della stretta correlazione sussistente tra rafforzamento del sistema delle autonomie e modifiche all'organizzazione della macchina amministrativa, nonché della necessità di intervenire anche sulle risorse umane coinvolte dallo spostamento di funzioni, ha affrontato il tema del decentramento congiuntamente a quello del riordino delle strutture amministrative, connettendo inoltre entrambi gli aspetti anche ad un intervento (ulteriore, rispetto a quello già avviato con il decreto legislativo n. 29 del 1993) nel pubblico impiego.

Quanto al metodo, è stato rovesciato il criterio finora seguito nella legislazione di decentramento che si è prima richiamata — metodo del resto analogo alle previsioni della Carta costituzionale — che elencava i compiti e le materie da affidarsi alle regioni ed alle autonomie, nonché i relativi ambiti di esercizio; si è ora invece proceduto ad individuare esclusivamente le materie che rimangono nella competenza dello Stato, affidando tutte le altre materie e competenze alle regioni ed agli enti locali (territoriali e funzionali). Si tratta di un affidamento ispirato ad un criterio di residualità di carattere potenzialmente omnicomprensivo, in osservanza del principio di sussidiarietà derivato dal diritto comunitario: in base a tale principio l'assolvimento delle funzioni amministrative spetta alle istituzioni territorialmente (e funzionalmente) più vicine ai cittadini, ad eccezione di quelle funzioni riservate allo Stato ovvero di quelle incompatibili con le dimensioni delle istituzioni periferiche. In quest'ultimo caso, peraltro, in base ai principi — del tutto innovativi nella nostra disciplina ordinamentale — di omogeneità, adeguatezza e differenziazione previsti dall'articolo 4 della legge di riforma, la sussidiarietà dovrebbe operare secondo un sistema, per così dire, a cerchi concentrici, nel quale l'ente locale « non adeguato » viene sussidiato dall'ente maggiore che comunque risulti il più vicino possibile al cittadino. Il tessuto organizzativo prefigurato dalla legge di riforma sembra mirato a superare una volta per tutte l'indecisione che ha caratterizzato i tentativi di decentramento prima ricordati, che nel conservare il centralismo amministrativo volevano nello stesso tempo favorire le autonomie locali. In tal modo è venuto finora a delinearsi l'inconveniente — che l'attuazione della legge n. 59 dovrebbe eliminare — di avere un sistema amministrativo ed istituzionale centralizzato senza gli strumenti che consentono al centro l'efficienza per bene amministrare e, contemporaneamente, di avere

autonomie locali mancanti dei requisiti istituzionali per far valere un'autonomia effettiva.

3.2. — *Gli aspetti problematici della riforma.*

a) La complessità dell'insieme dei principi di delega.

I profili problematici però non mancano. Innanzitutto, si è aperto un copiosissimo processo di produzione normativa, a vari livelli (decreti legislativi, leggi regionali e regolamenti governativi), che oltre a procedere in senso inverso rispetto all'esigenza — unanimemente affermata — di miglior conoscenza e trasparenza della vigente legislazione, porrà problemi di coordinamento anche con le altre riforme in corso. I decreti legislativi con cui si sta dando attuazione alla legge n. 59, si susseguono inoltre in assenza di una chiara e unitaria logica di riferimento. Ove l'attuazione della legge n. 59 avvenisse in modo frammentario, si rischierebbe di incidere negativamente sullo statuto delle autonomie delineato dalla citata legge n. 142 del 1990.

Per prevenirne la possibile frammentarietà, che peraltro non sembra allo stato evitata nei primi schemi di decreto finora esaminati, stante l'ampia latitudine delle materie ivi trattate (organizzazione del collocamento, distribuzione dei carburanti *et cetera*) potrebbe ritenersi utile recuperare in qualche modo la competenza per così dire « fisiologica » delle commissioni di merito, ad esempio restituendo ad esse una presenza ed un ruolo — da coordinare con quello delle Commissioni previste nell'articolo 6 della legge, in ipotesi mediante una previa consultazione — almeno negli oggetti della delega concernenti la materia economico-produttiva. In tal senso, del resto, sembrano orientate le proposte di modifica alla legge di riforma contenute nell'atto Camera n. 4229, attualmente all'esame presso l'Assemblea della Camera dei deputati.

È comunque necessario acquisire la consapevolezza che il conferimento di nuovi importanti compiti e funzioni agli enti locali ne trasformerà profondamente il ruolo di fronte ai cittadini, imponendo una coerente riforma di tale legge, così da farne una vera e propria Carta delle autonomie. Mancano, peraltro, criteri che permettano di dare concreto significato al predetto principio di sussidiarietà, di cui è stata ripetutamente sottolineata l'ambivalenza: ciò in relazione sia ad una sua non corretta applicazione, in presenza di eventuali effetti distorsivi che possono derivare da una eccessiva vicinanza tra ente decidente e destinatari delle decisioni, sia a causa di un eventuale sommarsi nel medesimo soggetto, nell'ambito del conferimento, di funzioni di amministrazione attiva e di funzioni di controllo. Inoltre, l'esistenza di una sorta di doppio binario nel processo di conferimento (materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, in cui il riparto tra i vari livelli di governo territoriale è operato dalle regioni, e ulteriori materie, in cui il riparto è direttamente fatto dal legislatore delegato) lascia presumere che in assenza di criteri applicativi dei principi di conferimento si assisterà a una difforme interpretazione e attuazione — da parte dello Stato e da parte delle regioni — dei principi medesimi.

Se poi le leggi regionali di conferimento di compiti agli enti locali attuassero in termini minimali il principio di sussidiarietà, è lecito chiedersi quali strumenti giuridici potrebbero essere impiegati dagli enti locali per ottenere un'adeguata attribuzione di compiti di amministrazione attiva. Infatti, anche le esperienze straniere in cui il principio di sussidiarietà assume direttamente valore costituzionale dimostrano una sua scarsa « giustiziabilità », che riflette la già più volte sottolineata ambivalenza o bidirezionalità del principio stesso.

b) La necessità di una precisa ripartizione delle competenze.

Un preciso e puntuale riparto di funzioni eviterà poi l'insorgere di possibili diffidenze degli enti locali nei confronti dei poteri regionali: diffidenze (e rischi di frammentazione) che una chiara identificazione dei rispettivi ambiti di responsabilità — che peraltro sembra costituire la principale valenza organizzativa del principio di sussidiarietà — riuscirebbe ad impedire, affiancando a regioni « forti », un altrettanto forte sistema delle autonomie locali: caratteristiche entrambe necessarie in questa fase di avvio della legge n. 59, come pure appare necessario uno Stato altrettanto « forte » nelle funzioni che continuerà ad esercitare. È del resto irrealistica, e comunque non condivisibile, una strutturazione del sistema autonomistico frammentata e priva di raccordi, che viene a sostituire ad una organizzazione statale basata su un potere di direzione centrale una organizzazione libera di ottomila comuni (più le province, le comunità montane e gli enti locali funzionali). Un sistema mirante a (necessari) obiettivi di efficacia ed efficienza deve avere « punti di snodo » dotati di poteri di direzione del sistema: poteri che devono essere non soltanto certi — e quindi precisamente circoscritti — ma anche forti e cogenti, che nel disegno organizzativo previsto dalla legge in esame sembrano, a nostro avviso, correttamente da situare nelle regioni.

Va anche considerato che i principi di delega ulteriori a quello di sussidiarietà enunciati nell'articolo 4, terzo comma, possono risultare tra loro confliggenti. Occorrerà pertanto verificare come si rapportheranno l'un l'altro, nella loro concreta applicazione nei provvedimenti attuativi della delega, il principio di sussidiarietà rispetto a quelli di adeguatezza « in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire (...) l'esercizio delle funzioni » e di differenziazione nell'allocatione delle funzioni « in considerazione delle diverse caratteristiche (...) degli enti riceventi »; ed andranno poi considerati i riflessi dell'operare dei suddetti principi rispetto all'altro e fondamentale principio, anche esso enunciato nell'articolo 4 della legge n. 59, dell'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali. Andrà altresì verificata con attenzione la compatibilità tra il principio di completezza e quello di cooperazione, che ad una prima lettura non sembrano sommabili tra loro, visto che il primo richiederebbe l'attribuzione a ciascun livello territoriale di ogni competenza in materia, mentre quello di cooperazione postula la compresenza nella medesima funzione di più livelli territoriali.

c) L'importanza del ruolo delle Regioni.

Nel suo complesso la legge n. 59 viene a delineare un assetto in cui le regioni sono intese come enti di legislazione e programmazione, e solo residualmente come soggetti di amministrazione attiva. Tale configurazione dei poteri regionali, peraltro, rispecchia un riparto che risultava già in termini pressoché identici nell'articolo 3, primo comma, della legge n. 142 del 1990, norma rimasta largamente inattuata, come è noto. Anzi, proprio tale esperienza ha oggi suggerito un intervento surrogatorio dello Stato ove le regioni non diano corso alla delega di funzioni agli enti locali nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Tale intervento costituisce un aspetto decisivo ai fini del successo della riforma, considerato che la realizzazione di uno Stato « leggero » — espressione ormai entrata nel linguaggio corrente per sintetizzare gli effetti di snellimento che l'attuazione della riforma produrrà nell'apparato statale — dipenderà dall'effettiva capacità delle regioni e degli enti locali di assumere l'espletamento delle funzioni conferite. Capacità che la stessa legge di riforma non dà per scontata, sia laddove specifica (articolo 3, comma 1, lettera *b*) che il conferimento deve assicurare « l'effettivo esercizio delle funzioni conferite », sia ove, alla successiva lettera *c*) del medesimo comma, prevede « eventuali interventi sostitutivi » nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni ad esse affidate. A conferma di una (legittima, stante l'esperienza dei precedenti provvedimenti di decentramento, e stante le luci ed ombre dell'attuale assetto regionalistico) cautela del legislatore circa la piena capacità di risposta delle istituzioni delle autonomie a fronte dei nuovi compiti, si rinvergono nella legge in esame anche altre ipotesi di interventi decisi in sede centrale: in presenza di inadempienze della Conferenza Stato-regioni nel procedimento di redazione degli schemi di decreti legislativi volti ad individuare i « compiti di rilievo nazionale » previsti dall'articolo 1, comma 4, lettera *g*), ovvero in caso di ritardo nell'emanazione dei decreti legislativi di decentramento infraregionale previsti dall'ultimo comma dell'articolo 4.

Eventuali situazioni di inadempienza in fase di avvio della riforma potrebbero causare il ricorso a tutte queste tipologie di interventi sostitutivi, con il rischio di avviare un circolo vizioso tra tali interventi e successive inadempienze, frustrandosi così le finalità della riforma.

d) L'imprescindibilità di un « coinvolgimento attivo » delle autonomie locali.

È pertanto essenziale l'operare, nel corso di tutta la fase di attuazione della legge n. 59, ma soprattutto nei suoi primi passi, di una risorsa decisiva per l'attuazione della riforma medesima, individuabile nella necessità di coinvolgimento e, nei limiti del possibile, di consenso, di tutti i soggetti istituzionali interessati. In mancanza di tale consenso, con l'instaurarsi di eventuali elementi di conflitto in ordine a specifici aspetti sui quali gli enti locali manifestino una opposizione che non riesca a superarsi, può comportare un arresto del processo di riforma:

occorrerà pertanto un attento sforzo da parte della Commissione, nell'ambito della funzione consultiva ad essa affidata dalla legge n. 59, per « fluidificare » l'applicazione di quelle disposizioni sulle quali si crei un rischio di dissenso. Il coinvolgimento degli enti locali appare di rilievo soprattutto in quello che costituisce uno dei passaggi più delicati del disegno riformatore in esame, costituito dalla fase di stesura delle leggi regionali per il conferimento di funzioni e responsabilità agli enti locali, nonché degli eventuali interventi sostitutivi in caso di inadempienza regionale (articolo 4, comma 5). La necessaria esigenza di completezza del disegno riformatore sembra richiedere una presenza effettiva delle associazioni rappresentative delle autonomie in entrambe le situazioni (qualora anche la seconda dovesse rendersi necessaria in qualche situazione particolare), al fine di evitare che la riforma rimanga di solo principio, senza poi tradursi concretamente nell'ordinamento.

La medesima istanza di coinvolgimento appare auspicabile anche con riguardo ad un'altra tra le fasi cruciali del processo di riforma, costituito dal trasferimento del personale. Si tratta di un aspetto forse finora non sufficientemente considerato, e che invece merita di essere attentamente approfondito, stante anche gli esiti non soddisfacenti (e gli elevati oneri aggiuntivi) che a suo tempo produsse il trasferimento di personale nell'attuazione del decentramento regionale. Sembra pertanto necessaria una qualche forma di raccordo con le rappresentanze sindacali, al fine di facilitare l'operazione: in mancanza, si potrebbe correre il rischio di realizzare una operazione astrattamente positiva ma di fatto difficoltosa e capace di mettere in crisi l'intero processo di riforma.

Va poi rilevato che l'importanza del coinvolgimento delle autonomie locali deriva anche dal nuovo disegno dei poteri legislativi delineato nel progetto di riforma costituzionale, ove i titolari di competenze proprie non sono costituiti più soltanto dallo Stato e dalle regioni, come nel decentramento finora attuato a norma della previgente legislazione, ma anche dagli altri enti locali. Una eventuale situazione di conflitto può dar luogo ad una variabile di forte criticità del nuovo sistema di decentramento, stante l'entità e le conseguenze sulla tenuta della nuova disciplina derivanti dall'istituto del conflitto di attribuzione: istituto che, è bene ricordarlo, viene fortemente sviluppato nel progetto di riforma costituzionale in corso, ove si prevede, in coerenza con il nuovo ordinamento federale delineato nel progetto medesimo, la promuovibilità della questione di legittimità costituzionale anche da parte di comuni e province.

Sembra comunque necessario sottolineare che un ruolo attivo e propositivo degli enti locali nell'implementazione del disegno organizzativo contenuto nella legge n. 59 si conetterà anche al *quantum* di risorse che accompagnerà il trasferimento delle funzioni. Senza uno stretto ed effettivo parallelismo tra l'assegnazione dei nuovi compiti e la dotazione delle corrispondenti risorse umane, materiali e finanziarie, la riforma potrebbe rischiare di ripercorrere le annose e note vicende già verificatesi nei precedenti tentativi di decentramento. Per questo aspetto risulterà fondamentale riscontrare — come contestuale « controprova » del decentramento via via operato — la reale riduzione

dei poteri e degli apparati delle strutture amministrative centrali dello Stato.

4. — *La riforma amministrativa nella prospettiva della revisione costituzionale.*

Poiché, peraltro, non può non convenirsi sul fatto che il nuovo assetto delle competenze scaturirà comunque solo dal processo di riforma costituzionale, in quanto soltanto tale livello garantisce stabilità e definitività al riparto di competenze tra i vari soggetti di governo territoriale, appare auspicabile che dalla riforma costituzionale risulti delineato un sistema delle autonomie e dei rapporti tra queste e lo Stato corrispondente a quello ora prefigurato dalla legge in esame; in caso contrario, qualora cioè il riparto delle competenze tra centro e periferia risulti diverso da quello ora in corso di attuazione, occorrerà necessariamente procedere ai necessari adeguamenti. Ad un primo esame, riferito alla fase attuale del progetto di legge costituzionale, sembra da osservare che per ora l'istanza federalistica non emerge ivi in termini di organizzazione istituzionale effettiva, e quindi che su tale terreno appaia attualmente « vincente » il disegno prefigurato dalla legge n. 59, che ha posto al centro dell'amministrazione le autonomie locali più vicine al cittadino, cioè i comuni. Si tratta di una scelta che allo stato appare più solida rispetto al livellamento organizzativo fissato nel progetto di legge costituzionale tra Stato, regioni, comuni e province: anche se occorre fin d'ora precisare che la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 56 del progetto medesimo potrebbe poi in definitiva far coincidere i due disegni istituzionali. Quel che appare certo, comunque, è che il parallelismo di competenze tuttora rispettato nella legge n. 59, stante le attuali competenze legislative concorrenti tra Stato e regioni, potrebbe venir superato nel momento in cui secondo le modifiche costituzionali in corso si arriverà ad una precisa distinzione di competenze legislative tra Stato e regioni: distribuite le funzioni potrebbe anzi poi pensarsi ad affidare al sistema delle autonomie poteri di tipo amministrativo maggiori rispetto a quelli ora previsti dalla legge n. 59. Tale sequenza consentirebbe di coniugare l'attribuzione delle nuove competenze amministrative con la perdurante vigenza del principio di legalità nel nuovo testo costituzionale, che, nella parte dedicata alla pubblica amministrazione, riconferma che non può sussistere attività amministrativa non riconducibile alla legge (che dovrà di volta in volta costituire la base legale del conferimento della potestà amministrativa).

Su questo punto deve essere chiaro che l'obiettivo del federalismo si pone al termine di un processo politico complesso, del quale la realizzazione dell'attuale progetto di riforma rappresenta semplicemente una fase. D'altra parte, i processi di integrazione europea e di globalizzazione potrebbero indicare nuovi punti di approdo. In questa linea si colloca, ad esempio, chi parla di « federalismo funzionale » e di tramonto dell'idea di sovranità.

Infine, maggiore attenzione sembra debba essere posta ai problemi che sono stati definiti di « geografia » delle istituzioni. Sul punto è

emerso che non può ipotizzarsi uno schema rigido del tipo « macro-regioni », ma, se mai, devono essere favoriti i processi che, partendo dal basso, consentano alle comunità locali di ricostruire precise identità storico-culturali.

A questo tema si connette quello del ruolo delle province, sulla cui presenza nel nostro ordinamento, in verità, sono stati espressi giudizi discordi. Al riguardo, si deve sottolineare che la provincia non è una entità artificiale e pertanto non può essere degradata a mero ente strumentale della regione; essa identifica storicamente una precisa comunità locale (il « contado » in contrapposizione al « comune ») e quindi può e deve mantenere questo compito di ente esponenziale della propria comunità, assegnatole anche dalla legge n. 142 del 1990, con funzioni di governo del territorio e dell'ambiente.