

Le fonti regolamentari degli enti locali dopo la revisione del Titolo V: l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia

Federico Gambini

Sommario

1. Premessa – 2. Le Regioni a statuto speciale – 3. Il “sistema” Regione-enti locali nella l.r. 1/2006 – 4. Il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali nella l.r. 24/2006 – 5. Il concreto esercizio della potestà regolamentare da parte delle Province – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il tema del riparto delle funzioni tra enti locali, Regioni e Stato all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione impegna ormai da anni la dottrina in tentativi di ricostruzione e armonizzazione del sistema spesso frustrati dall'obiettiva difficoltà di conciliare disposizioni (costituzionali...) che sembrano, se non in contrasto, quantomeno non certo in felice combinazione tra loro.

Secondo l'immaginifica definizione datane in dottrina ancora agli albori dell'analisi e del dibattito si tratta di un “rovo terminologico”¹ in cui tra funzioni fondamentali, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni attribuite (tutti termini utilizzati, non è chiaro quanto consapevolmente, dal legislatore costituzionale del 2001 agli artt. 114, 117 e 118 Cost.) anche l'interprete più attento rischia di rimanere disorientato.

Ecco allora che ricostruire i termini dell'autonomia regolamentare degli enti locali nella prospettiva della nuova disciplina costituzionale, in ovvia correlazione con il predetto problema del riparto delle funzioni e in altrettanto necessario rapporto con le fonti sia statali che

(1) L'espressione è di R. BIN, in *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in www.forumcostituzionale.it, 2 gennaio 2002.

regionali (primarie e secondarie), comporta la necessità di un esame ricostruttivo complessivo che esula dall'intento del presente lavoro e che, comunque, è già stato compiuto da numerosi contributi a cui, pertanto, volentieri si rinvia².

Piuttosto, l'ottica nella quale ci si intende muovere è quella di verificare se e come le ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali operate in questi anni (peraltro, come si accennerà, abbastanza distanti tra loro sotto diversi e fondamentali aspetti) abbiano trovato un effettivo riscontro nella concreta attività legislativa e regolamentare di una singola Regione e dei suoi enti locali. L'analisi sarà quindi condotta sull'esperienza del Friuli-Venezia Giulia, contraddistinta, è inutile sottolinearlo, dal carattere differenziato dell'autonomia di tale Regione.

Il Friuli-Venezia Giulia, peraltro, ha adottato una legge (l.r. 1/2006) che detta "Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali", già oggetto di un'interessante pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 238/2007)³ e seguita da un ulteriore intervento normativo della Regione (l.r. 24/2006) di "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità,

(2) Si vedano, in via meramente esemplificativa, prima della revisione costituzionale: G. BERTI, *Art. 5*, e S. BARTOLE, *Art. 115*, in *Commentario Cost.* (a cura di G. BRANCA), Bologna-Roma, rispettivamente 1975 e 1985; T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, 1994; ora, A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, p. 1015 ss.; 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*, n. 2-3, 2002, p. 445 ss.; R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, p. 963 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 49 ss.; M.C. ROMANO, *Spazi e confini dell'autonomia regolamentare: i regolamenti dei Comuni nell'art. 117, VI comma, Cost.*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007, p. 851 ss.; M. MANCINI, *I regolamenti degli enti locali tra riserva di competenza e "preferenza" in un multilevel system of government*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 113 ss.; S. PARISI, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 155 ss.; ID., *"Nel rispetto della legge": i regolamenti provinciali tra "conformità" e "non incompatibilità"*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009, p. 183 ss.

(3) Su cui P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della Provincia*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007, p. 1085 ss.

trasporto pubblico locale, cultura, sport” che presenta indubbi profili di interesse⁴.

A cascata, poi, si cercherà di fornire un quadro dell’effettivo esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali della Regione, attraverso un esame dei regolamenti adottati dalle Province in questione.

2. Le Regioni a statuto speciale

Si è già sottolineato che non è questa la sede per affrontare in maniera compiuta il problema dell’inquadramento sistematico della potestà regolamentare degli enti locali. È tuttavia necessario dar brevemente conto del fatto che il dato di partenza in materia è fornito dalla disposizione di cui all’art. 117, comma 6, Cost. che prevede che “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Lo stesso art. 117, al comma 2, lett. *p*), inserisce tra le materie di legislazione esclusiva statale quella relativa alla “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. Il precedente art. 114, peraltro, sottolinea che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. In conclusione, l’art. 118 Cost., come noto, sancisce che “1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di

(4) Sulla l.r. del Friuli-Venezia Giulia 24/2006 sia consentito rinviare al quaderno edito dalla Regione stessa dal titolo *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali nella Regione Friuli-Venezia Giulia* con contributi di P. GIANGASPERO, G.P. DOLSO, F. GAMBINI e A.O. COZZI, Trieste, 2009, reperibile su internet all’indirizzo http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/PUBBLICAZIONE_devoluzione_1.pdf.

quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

Tali riferimenti costituzionali vanno completati, quantomeno, con le previsioni dettate dagli artt. 4 e 7 del t.u.e.l. (peraltro, come noto, anteriore rispetto alla revisione costituzionale) e dagli artt. 4 e 7 della legge 131/2003.

Ecco il *rovo terminologico* cui si è già fatto cenno.

Osservando un simile quadro normativo e prima di addentrarsi in ulteriori considerazioni, non si deve perdere di vista un assunto fondamentale: quale che sia la collocazione dei relativi atti nel sistema delle fonti⁵ la potestà regolamentare di Comuni e Province (e Città metropolitane) trova oggi un esplicito riconoscimento in Costituzione per effetto della citata disposizione di cui all'art. 117, comma 6⁶.

Si tratta indubbiamente di un'osservazione banale, tuttavia è sembrato doveroso riproporla perché spesso, nelle ricostruzioni dottrinali *post* 2001 e (ancor di più) nella giurisprudenza (soprattutto amministrativa) di questo ultimo decennio, si è assistito a tentativi di sminuire la portata di un simile riconoscimento. In altre parole, la “confusione” ingenerata dai nuovi artt. 114, 117 e 118 Cost. non può comunque far dimenticare che la riforma aveva indubbiamente l'originario intento di esaltare e non certo comprimere il potere normativo degli enti locali. Ciò detto, si pone subito il problema di chiarire come tale potere normativo e soprattutto come la maggiore autonomia degli enti locali vadano posti in correlazioni con il potere normativo e con la sfera di autonomia delle Regioni e, in particolar modo per il tema che ci occupa, con quelli delle Regioni a statuto speciale.

Ebbene, va detto che è rimasta minoritaria quella parte della dottrina che ha inteso interpretare l'art. 10 della legge cost. 3/2001⁷ come riferito ad un'estensione della maggiore autonomia non solo alle Regioni

(5) E sempre che, come si è provocatoriamente chiesto qualcuno, oggi si possa ancora ragionare di un sistema delle fonti: cfr. F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, e A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, entrambi in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008.

(6) Per un'analisi del tema nel sistema anteriore alla revisione costituzionale si rinvia, per tutti, a T. GROPPI, *Autonomia costituzionale...*, cit.

(7) Art. 10 legge cost. 3/2001: “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizio-

speciali, ma al complessivo sistema di tali Regioni, ivi comprese le autonomie locali infraregionali⁸. È evidente che l'accoglimento di un simile assunto avrebbe portato con sé anche l'inevitabile conseguenza di un'attenuazione della differenza di posizione tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale: si sarebbe a quel punto necessariamente dovuto postulare che la potestà ordinamentale delle Regioni speciali sul loro sistema di autonomie locali sia sottoposta a limiti nuovi e probabilmente più stringenti rispetto a quelli previsti in precedenza⁹. Non si deve dimenticare, infatti, che le Regioni ad autonomia differenziata sono titolari di una competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali" in virtù di quanto previsto dalla legge cost. 2/1993¹⁰.

Sul punto è comunque intervenuta la Corte costituzionale con diverse pronunce che hanno in sostanza fissato una serie di paletti, contribuendo a definire l'attuale conformazione del rapporto enti locali-Regione nei sistemi ad autonomia differenziata¹¹.

ni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

(8) In questo senso, tra gli altri, A. RUGGERI, *La legge "La Loggia" e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 781 ss.; E. D'ORLANDO, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, atti del Convegno regionale del 12 dicembre 2003, p. 154. Sul punto v. S. PARISI, *Il "posto"*, cit., p. 179.

(9) Sul punto v. P. GIANGASPERO, *La peculiarità dei processi devolutivi nelle autonomie regionali con particolare riguardo all'esperienza del Friuli-Venezia Giulia*, in *Conferimento di funzioni*, cit., pp. 12-13.

(10) Sulla scorta di quanto previsto dall'art. 5 di tale legge all'art. 4 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge cost. 1/1963) è stato introdotto il comma 1-bis che inserisce "l'ordinamento degli enti locali e le relative circoscrizioni" tra le materie di potestà normativa primaria della Regione, potestà da esercitarsi, a norma del medesimo articolo, "In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi regionali e di quelli delle altre Regioni". Si deve comunque rilevare che la già citata l.r. 1/2006 è il primo intervento organico di esercizio della potestà in questione. In precedenza il complessivo assetto delle autonomie locali regionali era stato retto dalla l.r. 10/1988, più volte modificata. Sul punto P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale*, cit., p. 1086, nota 2.

(11) Il riferimento è alle sentenze 48/2003, 236/2004, 370/2006, 238 e 286/2007.

Il quadro giurisprudenziale appare quindi sufficientemente delineato per effetto di tali decisioni:

- la Corte costituzionale ha ritenuto, con riferimento al sistema delle autonomie locali delle Regioni a statuto speciale, di poter proseguire nel solco già tracciato dalle pronunce anteriori alla revisione costituzionale¹²;
- nello specifico, la Corte ha evidenziato come alle Regioni speciali non vada applicata la riforma del Titolo V e in particolare, per ciò che qui interessa, non possano essere opposti limiti previsti dai nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione. Al contrario, la competenza primaria attribuita alle Regioni speciali in tema di ordinamento degli enti locali deve ritenersi anche oggi ricompresa “nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti”¹³;
- nelle Regioni ad autonomia speciale, vige ancora il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative¹⁴;
- la clausola di maggior favore di cui all’art. 10 legge cost. 3/2001 deve interpretarsi come riferita alla Regione a statuto speciale e non al complesso costituito dalla Regione e dagli enti locali che la compongono¹⁵;
- esiste comunque una sfera di autonomia degli enti locali che non può essere negata o eccessivamente compressa neppure da parte delle Regioni a statuto speciale¹⁶. La verifica circa il rispetto dell’ambito di tale sfera di autonomia andrà condotta dalla Corte caso per caso attraverso una valutazione di merito degli interventi operati dalle Regioni (e, comunque, anche dallo Stato).

(12) Cfr. le sentenze 48/2003 (su cui A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto* in www.federalismi.it.) e 238/2007.

(13) Cfr. ancora la sentenza 48/2003.

(14) Cfr. la sentenza 236/2004 (su cui C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 197 ss.).

(15) Cfr. la sentenza 370/2006 (su cui M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini* e V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, entrambi in *Giur. cost.*, n. 6, 2006, p. 3881 ss.).

(16) Cfr. le sentenze 238 e 286/2007 (su cui si rinvia di nuovo a P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale*, cit.)

3. Il “sistema” Regioni-enti locali nella l.r. 1/2006

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 1/2006 che detta “Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali” si inserisce nello schema appena delineato e rappresenta, come accennato, il primo intervento di tipo organico operato dalla Regione nell’esercizio della propria potestà primaria di ordinamento degli enti locali dopo che la stessa era stata riconosciuta attraverso la modifica dello Statuto con l’aggiunta del comma 1-*bis* all’art. 4¹⁷.

Nei primi articoli di tale legge si rinvergono alcune affermazioni generali che, con una certa ridondanza, sottolineano come “il principio dell’autonomia rappresenta il valore fondamentale per la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo delle singole comunità locali e dell’intera comunità regionale”¹⁸ e, ancora, come “Le comunità locali del Friuli-Venezia Giulia, ordinate in Comuni e Province, sono autonome e rappresentano il pluralismo istituzionale e l’insieme delle relazioni umane e sociali dei territori costituenti la Regione... hanno pari dignità istituzionale e ispirano la propria azione ai principi di leale collaborazione e di responsabilità nel rispetto delle proprie peculiarità”¹⁹. Nello specifico l’art. 5 sancisce che (anche) nella Regione Friuli-Venezia Giulia “le funzioni amministrative sono conferite a Comuni e

(17) All’attribuzione di tale potestà alla Regione, avvenuta come visto con la legge cost. 2/1993, aveva fatto seguito il d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, che dettava “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”. L’art. 1 di tale d.lgs. stabiliva che nella competenza ordinamentale andasse ricompreso anche il potere di determinare “le funzioni degli enti territoriali... per favorire la piena realizzazione dell’autonomia degli enti locali”. Come già sottolineato, però (cfr. *supra*, nota 8) anche dopo l’entrata in vigore degli atti appena citati l’assetto complessivo del riparto di funzioni tra gli enti locali e la Regione era ancora disciplinato dalla l.r. 10/1988. Tale legge è tuttora in vigore per alcune sue disposizioni ma è stata più volte modificata e integrata, da ultimo proprio con la l.r. 1/2006. Per un rapido *excursus* circa gli interventi normativi di rilievo adottati tra la l.r. 10/1988 e la l.r. 1/2006 cfr. P. GIANGASPERO, *La devoluzione di competenze*, cit., p. 18.

(18) Art. 1 l.r. 1/2006. Al primo comma di tale articolo si legge che “Con la presente legge la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, unita e policentrica” provvede a dettare i principi e le norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali.

(19) Art. 2 l.r. 1/2006.

Province secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” ed il successivo art. 8, comma 5, prevede che i Comuni e le Province “sono titolari delle funzioni fondamentali a essi riconosciute e di quelle ulteriori conferite loro con legge”. Tale conferimento avviene con leggi di settore che definiscono le funzioni da trasferire, gli enti destinatari delle funzioni, i beni e le risorse finanziarie e le relative risorse umane²⁰.

Il riparto delle funzioni tra Comuni, Province e Regione è disciplinato dal Capo IV, costruito con un ordinamento ascendente evidentemente ispirato all’analogo schema adottato dal nuovo Titolo V della Costituzione, con la previsione generale della titolarità da parte del Comune di “tutte le funzioni amministrative” concernenti i servizi alla persona, lo sviluppo economico e sociale e il governo del territorio comunale “salvo quelle attribuite espressamente dalla legge ad altri soggetti istituzionali”²¹. Sono successivamente enumerate con elencazione espressa le funzioni della Provincia²² e quelle attribuite “in via esclusiva” alla Regione, alla quale spettano altresì quelle che “rivestano esclusivo rilievo e interesse regionale”²³.

Il precedente art. 8, al comma 4, stabilisce che gli enti locali minori della Regione hanno “autonomia statutaria e regolamentare”²⁴ e che ai regolamenti comunali e provinciali è dedicato il successivo art. 13 che, con i limiti che si vedranno subito, stabilisce che i regolamenti degli enti locali possono intervenire a disciplinare “l’organizzazione e lo svolgimento di funzioni di propria competenza”²⁵.

(20) Cfr. art. 8, comma 6, l.r. 1/2006.

(21) Art. 16 l.r. 1/2006.

(22) Art. 17 l.r. 1/2006.

(23) Art. 19 l.r. 1/2006.

(24) E, correlativamente, il successivo art. 11 sancisce che “I Comuni e le Province hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare”.

(25) Art. 13 l.r. 1/2006: “*Regolamenti*. 1. L’organizzazione e lo svolgimento di funzioni di propria competenza sono disciplinati, in armonia con i soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità, nonché nel rispetto delle norme statutarie, dai Comuni e dalle Province con apposti

All'art. 18 è inoltre prevista la facoltà di esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali, facoltà che è comunque corredata da una serie di limiti e garanzie procedurali a tutela delle prerogative degli enti sostituiti.

Dato questo quadro normativo, si può procedere all'inquadramento sistematico del potere regolamentare previsto dal citato art. 13.

In primo luogo è stato correttamente osservato che tale potere non trova uno specifico fondamento nello statuto della Regione che si limita a qualificare le Province e i Comuni come enti autonomi (art. 59, comma 1)²⁶.

Circa l'oggetto dei regolamenti, l'art. 13 fa riferimento all'"organizzazione e allo svolgimento" da parte degli enti delle funzioni di "propria competenza", senza citare né le funzioni fondamentali né quelle conferite con legge regionale cui fa invece riferimento, come visto, l'art. 8.

Sul punto, peraltro, la Corte costituzionale ha cercato di spazzare via gli eccessivi scrupoli terminologici espressi dallo Stato nel ricorso proposto avverso la legge regionale in oggetto.

Nella citata sentenza 238/2007, infatti, la Corte ha giudicato infondate le censure che si appuntavano sul mancato espresso riconoscimento da parte del legislatore regionale (all'art. 8 citato) anche di "funzio-

regolamenti. 2. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge, la procedura di approvazione dei regolamenti è fissata dallo statuto. 3. I regolamenti sostituiscono la disciplina organizzativa e procedurale eventualmente dettata dallo Stato o dalla Regione con legge o regolamento. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali si applicano le vigenti norme statali e regionali e i regolamenti attualmente vigenti, in quanto compatibili con la presente legge".

(26) Osserva correttamente G.P. Dolso, *Specifiche questioni interpretative di cui alla l.r. 24/2006*, in *Conferimento di funzioni*, cit., p. 24, che "solo attraverso una interpretazione non certo obbligata" dell'art. 59 dello Statuto "si potrebbe trovare un fondamento statutario alla potestà regolamentare degli enti locali: solo cioè sostenendo che lo stesso concetto di 'ente autonomo' implica, in capo all'ente che di tale qualifica beneficia, la sussistenza di un potere regolamentare si potrebbe giungere ad individuare un più solido fondamento per la potestà regolamentare. Sarebbe poi un problema appurare la dimensione e l'estensione di tale potere". Peraltro, secondo l'A. "una simile impostazione comporterebbe la dimostrazione che il potere regolamentare è un'immane espressione dell'autonomia dell'ente, il che non è affatto pacifico, potendo l'autonomia' degli enti conoscere altre e diverse manifestazioni".

ni proprie” delle Province²⁷ che, secondo l’Avvocatura dello Stato, corrisponderebbero ai “compiti storicamente attribuiti alle Province stesse, quali enti esponenziali di collettività vaste”. Di qui, a parere del ricorrente, una compressione delle funzioni provinciali che non sarebbe legittima né nel caso di intervento del legislatore statale né di quello regionale e, di conseguenza, un illegittimo esercizio della propria potestà legislativa da parte della Regione, eccedente rispetto alle competenze statutariamente previste in merito alla competenza ordinamentale sugli enti locali. La Corte ha invece ritenuto che le “funzioni proprie” possano identificarsi con quelle fondamentali esplicitamente riconosciute dal citato art. 8²⁸. Più in generale, nella sentenza citata, la Corte ha reputato che, contrariamente a quanto argomentato nel ricorso statale, la legge regionale 1/2006 contenga diverse disposizioni che “valorizzano ampiamente le Province” similmente a quanto previsto dalla legislazione statale e che vi siano altresì in tale legge “significativi riconoscimenti del ruolo di tali enti”. Di qui il rigetto delle questioni proposte dallo Stato²⁹.

Ciò detto, ci si può quindi chiedere quale sia l’ambito di riferimento delle funzioni “di propria competenza” cui intende fare riferimento l’art. 13 che attribuisce agli enti locali minori la facoltà di disciplinare, appunto, tali funzioni attraverso l’adozione di appositi regolamenti. Rientrano sicuramente in tale “perimetro” (in base a quanto appena visto) quelle funzioni fondamentali cui fa riferimento l’art. 8 della legge, posto che si tratta “di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall’art. 5 Cost.”³⁰. Si può ritenere, inoltre, che anche le funzioni *conferite* agli enti locali, sempre sulla scorta di quanto stabilito dall’art. 8, possano essere qualificate dall’ente tra quelle di “propria compe-

(27) Accanto a quelle “fondamentali” e a quelle “conferite”.

(28) Corte cost., sentenza 238/2007, punto 6 del *Considerato in diritto*.

(29) La sentenza dichiara in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità proposte. In particolare, rigetta nel merito le questioni di legittimità degli artt. 8, comma 5, 9, 17, 20 e 25 promosse con riferimento all’art. 4 dello Statuto regionale per violazione del “principio dell’autonomia”.

(30) In questo senso la sentenza 238/2007 più volte citata.

tenza” cui fa riferimento l’art. 13. In tal senso milita in primo luogo un argomento testuale, seppur non certo dirimente. L’art. 13 non distingue più tra funzioni fondamentali e funzioni conferite (come fa, invece, il precedente art. 8) ma fa riferimento al diverso concetto di competenza, competenza entro cui possono ragionevolmente rientrare sia le funzioni appartenenti *ab origine* all’ente locale (in quanto connaturate alla stessa sfera primaria di autonomia del medesimo) sia quelle di cui la Regione si sia spogliata, attraverso il conferimento (con legge) previsto dall’art. 8. Una simile ricostruzione è rafforzata da quanto rilevato in dottrina a proposito del fatto che una volta intervenuti i regolamenti locali nell’organizzazione e nello svolgimento della funzione, non vi sarebbe più spazio per ulteriori interventi di norme regionali, neppure a carattere cedevole³¹.

Naturalmente restano di esclusiva competenza regionale le funzioni amministrative di cui al già citato art. 19.

Così ritagliato, pertanto, l’ambito delle funzioni in riferimento alle quali gli enti locali possono procedere all’adozione di regolamenti di “organizzazione e svolgimento”, resta da dire che, quanto ai limiti posti alla fonte regolamentare degli enti medesimi, la legge parla di necessaria “armonia con i soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità” e del necessario “rispetto delle norme statutarie”. Allo statuto spetta, peraltro, anche stabilire la procedura di approvazione dei regolamenti stessi, “nel rispetto dei limiti fissati dalla legge”³².

Merita infine ricordare, anche per porre le basi del ragionamento che subito si farà in relazione all’adozione da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia della successiva legge 24/2006, che comunque la disposizione dell’art. 13 della l.r. 1/2006 appare da un lato una nor-

(31) Il riferimento è a C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V)*, in www.forumcostituzionale.it, cit., p. 14. Sul punto, in generale, si veda anche S. PARISI, *Il posto*, cit., pp. 172-173.

(32) Si veda ancora l’art. 13 l.r. 1/2006. Sempre MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza*, cit., p. 14 rileva che l’inquadramento dei regolamenti locali proposto dalla legge in commento non è “dissimile da quello elaborato dal giudice costituzionale con riferimento alle Regioni comuni”.

ma di carattere generale che attribuisce una volta per tutte il potere regolamentare relativo allo svolgimento delle funzioni amministrative agli enti locali ma che, d'altra parte, si tratta peraltro sempre di una disposizione contenuta in una legge ordinaria, sia pur contenente principi fondamentali³³.

Si può in conclusione evidenziare come la legge 1/2006 abbia riservato all'autonomia normativa locale un ambito decisamente ampio, sia con riguardo alle funzioni in relazione alle quali tale autonomia può trovare esplicazione, sia con riferimento alla presenza di limiti piuttosto "larghi" entro cui possono intervenire i regolamenti. Si tratta di una scelta per nulla necessitata, se si tiene conto di quanto visto *supra* in merito alla generale ricostruzione operata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al rapporto tra Regioni speciali e enti locali dopo la revisione del Titolo V. Peraltro un simile riconoscimento è stato effettuato anche dalla stessa Corte quando ha affermato che la legge ha valorizzato ampiamente le Province, conferendo alle stesse un ruolo paritario rispetto a quello dei Comuni per ciò che concerne le funzioni amministrative e ricordando che "l'elenco previsto dall'art. 17 della legge regionale 1/2006 non è tale da impedire il conferimento di altre funzioni da parte del legislatore regionale che, in effetti, è già più volte intervenuto conferendo compiti alle Province anche in settori ulteriori"³⁴.

4. Il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali nella l.r. 24/2006

In questo quadro va quindi inserita la l.r. 24/2006 con cui la Regione Friuli-Venezia Giulia ha inteso disciplinare il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport"³⁵.

(33) Sul punto G.P. DOLSO, *Specifiche questioni*, cit., p. 25.

(34) Cfr. ancora la sentenza 238/2007.

(35) L.r. 27 novembre 2006, n. 24. In generale su questa legge, come si è già avuto modo di dire, si veda AA.VV., *Conferimento di funzioni*, cit.

È indubbio che l'intervento operato con la legge da ultimo citata vada letto in controtuce anche con le disposizioni appena esaminate della l.r. 1/2006 anche se, abbastanza singolarmente, nella l.r. 24/2006 non si rinviene alcun richiamo alla precedente legge 1/2006³⁶.

La l.r. 24/2006 opera un conferimento di funzioni piuttosto dettagliato, per singola materia, a Comuni e Province, con indicazione di una serie di procedimenti attribuiti a tali enti (di natura autorizzatoria, relativi a contributi di vario genere e accertativi). Proprio l'analitica individuazione di tali conferimenti, determina, a prescindere da qualsiasi contraria argomentazione di tipo teorico e generale-ricostruttivo, uno spazio assai ridotto per l'effettivo esercizio della potestà regolamentare degli enti locali se non, forse, con riferimento ai procedimenti di natura autorizzatoria.

In ogni caso, nel dettare i principi generali relativi al conferimento di funzioni la l.r. 24/2006 prevede che esso avvenga nel rispetto dell'"autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni ad essi conferite"³⁷ e della "completezza, omogeneità e unicità della responsabilità amministrativa, al fine di assicurare ai singoli enti l'unitaria responsabilità di servizi o attività amministrative omogenee e un'effettiva autonomia di organizzazione e di svolgimento"³⁸.

Si tratta in realtà di una disposizione in qualche modo sovrabbondante rispetto alla disciplina dettata dalla l.r. 1/2006 in precedenza esaminata, posto che quest'ultima già radicava in capo agli enti locali, come visto, una potestà normativa di tipo regolamentare³⁹.

Se, tuttavia, si ritiene di qualificare la l.r. 24/2006 come *lex specialis*

(36) Piuttosto, il vero antecedente normativo della l.r. 24/2006 pare essere la precedente l.r. 15/2001 che dettava "Disposizioni in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali". Si tratta di un provvedimento che conteneva principalmente una disciplina di tipo procedurale e che intendeva dare il via ad un processo di devoluzione di funzioni alle autonomie locali. La l.r. 15/2001 è stata abrogata dalla l.r. 24/2006.

(37) Art. 2, comma 1, lett. *a*), della l.r. 24/2006.

(38) Ancora art. 2, comma 1, lett. *b*).

(39) Il riferimento è, in particolare, all'art. 13 della l.r. 1/2006, si veda *supra*, nota 29.

rispetto alla precedente l.r. 1/2006⁴⁰, e se si esaminano quindi i due provvedimenti nel loro complesso, si può ragionare di un conferimento di funzioni previsto e presupposto dalla l.r. 1/2006, attuato in parte attraverso la successiva l.r. 24/2006 e comunque indubbiamente corredato dal riconoscimento di una correlata autonomia regolamentare in capo agli enti locali. Tale autonomia, peraltro, anche sulla scorta del tenore letterale delle disposizioni già esaminate, pare riguardare sia la disciplina dell'organizzazione dell'ente, sia quella delle funzioni proprie, sia quella delle funzioni conferite⁴¹.

Del resto, il potere regolamentare è previsto espressamente nelle disposizioni generali di cui alla prima parte della l.r. 24/2006, mentre allo stesso non si fa riferimento negli articoli successivi dedicati al conferimento di funzioni nelle singole materie.

Si tratta evidentemente di una scelta che "responsabilizza" ulteriormente gli enti locali nell'individuazione dello spazio agli stessi attribuito per l'esercizio della propria autonomia normativa: constatato il generale riconoscimento di tale autonomia, spetterebbe poi all'ente individuare in concreto lo spazio entro il quale operare attraverso la fonte regolamentare, senza che la legge debba, di volta in volta, ribadire tale facoltà.

Tuttavia, come detto, la disciplina dettata dalla l.r. 24/2006 appare a tal punto dettagliata da lasciare ben poco spazio all'intervento regolamentare degli enti locali salvo che gli stessi non intendano far valere tale illegittima compressione (si ribadisce non dal punto di vista teorico, ma da quello eminentemente concreto) lamentando una violazione delle proprie prerogative operata attraverso le norme della citata l.r. 24/2006.

E qui, però, si deve ricordare che, come noto, gli enti locali non hanno accesso diretto dinanzi alla Corte costituzionale per far valere una simile censura, potendo soltanto sollecitare lo Stato all'impugnativa

(40) In questo senso G.P. DOLSO, *Specifiche questioni*, cit., p. 25.

(41) Si veda quanto già rilevato al paragrafo precedente circa la necessità di riconoscere in capo all'ente locale potestà regolamentare sia con riferimento alle funzioni proprie sia con riguardo a quelle conferite.

di una legge regionale e viceversa, circostanza che non si è verificata nel caso di specie.

È peraltro palese il contrasto di una simile dettagliata disciplina con quanto previsto dall'art. 13, comma 1, della l.r. 1/2006 che, come visto, impone alla fonte regolamentare esclusivamente il rispetto dei "soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità" e "delle norme statutarie". Si tratta, però, di un contrasto tra disposizioni di pari rango, con l'"aggravante" che quelle dettate dalla l.r. 24/2006 sono indubbiamente successive e speciali rispetto a quelle della l.r. 1/2006.

5. Il concreto esercizio della potestà regolamentare da parte delle Province

L'esiguo margine riservato dalla l.r. 24/2006 alla potestà regolamentare degli enti locali (tendenza confermata, peraltro, anche dalle successive leggi di attuazione della stessa l.r. 24/2006)⁴² ha ovviamente comportato uno scarso utilizzo di tale potestà da parte di Comuni e Province, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello contenutistico, sia pure con alcune differenziazioni tra le varie Province.

Limitando l'analisi agli atti adottati dalle quattro Province della Regione Friuli-Venezia Giulia, si può in primo luogo evidenziare che essi attingono per lo più a funzioni di contribuzione e finanziamento e che, in molti casi, la disciplina adottata appare sostanzialmente ripetitiva della precedente disciplina regolamentare regionale cui si sostituisce. Si deve peraltro considerare che alcune Province si erano già in precedenza dotate di un regolamento generale di disciplina del procedimento per la concessione di contributi e sovvenzioni in qualsivoglia settore materiale⁴³. Di fronte ad una nuova funzione contributiva, pertanto, l'Ente locale si trovava di fronte a due possibili soluzioni:

(42) Sia consentito rinviare sul punto a F. GAMBINI, *Il seguito della legge regionale 24 del 2006: ulteriori interventi legislativi*, in *Conferimento di funzioni*, cit., p. 33 ss.

(43) Si tratta, per la Provincia di Udine, del *Regolamento provinciale per la concessione di contributi e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati*; per la Provincia di Trieste, del *Regolamento per la concessione di contributi, sovvenzioni e vantaggi economici a soggetti pubblici e privati*.

adottare un nuovo, specifico regolamento per la concessione di contributi nella singola materia interessata ovvero esercitare direttamente le funzioni amministrative sulla base del regolamento provinciale già in vigore.

I regolamenti adottati si caratterizzano per una scarsa portata innovativa rispetto ai precedenti regolamenti regionali relativi alla funzione di erogazione dei medesimi contributi di competenza regionale. In tali atti, in definitiva, le Province hanno sostanzialmente trasfuso una disciplina del tutto analoga e anzi, in molti casi, identica alle precedenti disposizioni regionali.

Lo scarso grado di innovazione della disciplina regolamentare provinciale a sua volta costituisce il riflesso di due fattori. Esso appare innanzitutto una conseguenza delle caratteristiche del percorso di conferimento di funzioni posto in essere dal legislatore regionale con la l.r. 24/2006. Un secondo fattore attiene invece alla stessa "tipologia" di funzioni regolata dagli atti normativi regolamentari citati, ossia la funzione di erogazione di contributi e finanziamenti.

Sotto il primo profilo, si è già evidenziato che la l.r. 24/2006 ha rappresentato soltanto la prima tappa di un percorso di devoluzione *in itinere*, il cui contenuto è consistito nella redistribuzione tra diversi livelli di governo dei procedimenti amministrativi relativi alle funzioni esistenti. La l.r. 24/2006, in altre parole, è il risultato di una attività di puntuale ricognizione delle funzioni amministrative e dei procedimenti esistenti di competenza dell'Amministrazione regionale. Essa ha realizzato una prima riallocazione delle medesime funzioni in capo alle Province e ai Comuni, rinviando a successivi interventi legislativi la riforma complessiva dei settori materiali interessati. I caratteri di "fotografia e riordino dell'esistente" del conferimento operato dalla l.r. 24/2006 hanno prodotto puntuali riflessi anche sulla ampiezza della potestà regolamentare delle Province. Tali enti intermedi si trovano, infatti, ad essere titolari di potestà regolamentare laddove essa preesisteva in capo all'Amministrazione regionale nella singola disciplina di settore interessata. Proprio alla luce di ciò, anche sotto il profilo della sua ampiezza, si tratta di una potestà stretta entro gli stessi limiti e i medesimi confini entro i quali era chiamata ad esplicarsi la discrezionalità regionale, limiti disegnati da una legislazione di settore che,

nella sua sostanza, la l.r. 24/2006 non ha intaccato. Di qui, una delle ragioni “fisiologiche” della modesta portata innovativa dei regolamenti adottati: in molti casi, il conferimento operato dalla l.r. 24/2006 opera solo uno “scivolamento” del livello di governo competente, lasciando immutato il contesto materiale⁴⁴.

Sotto un secondo profilo, quanto alla tipologia della funzione, l’ampiezza della potestà regolamentare accedente ad una funzione di contribuzione appare, per definizione, in qualche modo circoscritta. In effetti, i presupposti per l’esercizio della funzione sono per lo più predeterminati dalla legge quanto a beneficiari, identificazione degli interventi soggetti a contribuzione e misura dell’erogazione. Resta alla fonte secondaria la disciplina di due soli profili: la definizione del procedimento amministrativo per la presentazione della domanda, la sua valutazione e l’eventuale ammissione al finanziamento nonché la fissazione di criteri di priorità nella selezione delle domande, nel rispetto delle caratteristiche oggettive dell’intervento delineate dal le-

(44) Quanto detto è particolarmente evidente proprio in relazione a funzioni di erogazione di contributi e di finanziamento. Si pensi, a titolo di esempio, alla funzione conferita alle Province dall’art. 16 della l.r. 24/2006, in riferimento all’erogazione di incentivi per lo smaltimento dell’amianto. L’art. 16 della l.r. 9 novembre 1998, n. 13, autorizzava l’Amministrazione regionale a concedere contributi in conto capitale a favore di Enti pubblici per i lavori di rimozione di materiali con amianto. Il comma 5 dell’art. 16 costituiva il titolo per l’esercizio di potestà regolamentare in materia, stabilendo che: “I criteri e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi, nonché i contenuti dell’abbattimento dei costi all’utenza, sono determinati con apposito regolamento di esecuzione”. Il trasferimento della medesima funzione alle Province ad opera della l.r. 24/2006 avviene in un quadro di mantenimento della disciplina esistente quanto ai presupposti richiesti per l’ottenimento del finanziamento, ai destinatari e al limite di spesa ammesso a contributo. Esso si sostanzia nella sola sostituzione dell’ente titolare della potestà contributiva. Il comma 1 dell’art. 16, l.r. 13/1998, che recitava nel testo storico: “L’Amministrazione regionale è autorizzata a concedere contributi in conto capitale” è modificato dall’art. 57, comma 1, l.r. 24/2006 come segue: “L’Amministrazione provinciale è autorizzata a concedere contributi in conto capitale” mentre la restante disciplina relativa a destinatari, misura del contributo e presupposti per la sua concessione è rimasta invariata. Questa operazione di mero ritaglio e traslazione della titolarità della funzione comporta implicitamente che lo spazio per la potestà regolamentare provinciale abbia esattamente lo stesso perimetro dello spazio precedentemente riservato alla potestà regolamentare regionale. Il mancato ripensamento della disciplina materiale di settore, in altre parole, rappresenta per ciò stesso un forte limite alla capacità di innovazione e autodeterminazione della fonte regolamentare sopravvenuta.

gislatore. A ciò si aggiunga, inoltre, come già anticipato, che alcune Province sono dotate di un regolamento generale per la concessione di contributi, sicché una nuova disciplina regolamentare potrebbe anche non apparire necessaria⁴⁵.

(45) Proprio la disciplina dei contributi per il corretto smaltimento dell'amianto fornisce un esempio di incisiva predeterminazione dei presupposti dell'agire amministrativo direttamente da parte del legislatore: i destinatari dei contributi, la misura del contributo e le tipologie di interventi ammesse sono direttamente previsti dall'art. 16 l.r. 13/1998. La legge 24/2006 non ha significativamente modificato tale disciplina. Lo spazio riservato alla fonte regolamentare appare perciò effettivamente limitato ai soli "criteri e modalità" di concessione ed erogazione dei contributi. All'Amministrazione regionale, nel *Regolamento per la determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione ed erogazione dei contributi a favore di Enti pubblici per la rimozione di materiali contenenti amianto* emanato con d.P.G.R. 17 giugno 1999, n. 192/Pres non rimaneva che riprendere testualmente le puntuali previsioni della legge di settore quanto alla misura del contributo (art. 2), agli interventi ammessi (art. 3) e ai beneficiari (art. 4). Un margine per una autonoma disciplina di attuazione e integrazione della fonte legislativa residuava soltanto per l'individuazione dell'organo regionale competente alla ricezione della domanda (la Direzione regionale dell'ambiente), per la determinazione del regime temporale di presentazione e per la individuazione della documentazione da allegare alla domanda (art. 5). Infine, come detto, un margine di discrezionalità era sotteso alla individuazione di criteri di priorità per l'ammissione al finanziamento (art. 6 del regolamento). La Provincia di Udine ha esercitato la potestà regolamentare conferitale dall'art. 16 l.r. 24/2006, emanando un *Regolamento per la concessione di contributi per la rimozione di materiali contenenti amianto* (approvato con deliberazione 11/2008 del Commissario della Provincia di Udine). Come detto, la Provincia di Udine è dotata di un Regolamento provinciale per la concessione di contributi che costituisce disciplina generale per l'esercizio delle funzioni di erogazione di contributi spettanti alla amministrazione provinciale. L'attuazione della nuova funzione conferita avrebbe potuto perciò avvenire attraverso la mera applicazione della disciplina regolamentare generale già esistente, ovvero con emanazione di uno specifico regolamento di settore. La Provincia ha optato per questa seconda soluzione, ritenendo che per l'esercizio delle nuove competenze conferite dall'art. 16 l.r. 24/2006 non fosse sufficiente il regolamento generale per la concessione di contributi (si vedano le premesse della deliberazione di approvazione 11/2008 del Commissario della Provincia di Udine). Per ciò che attiene al contenuto, il nuovo regolamento emanato è sostanzialmente identico alla previgente disciplina regionale di cui al d.P.G.R. 17 giugno 1999, n. 192/Pres. Le premesse della deliberazione provinciale di approvazione rivelano la volontà espressa di aderire al preesistente regolamento regionale, riconoscendo che esso "disciplina in modo preciso le modalità di presentazione della domanda ed i criteri da utilizzare per il riparto dei contributi e ritenute valide ed attuali le disposizioni in esso contenute". L'operato della Provincia è perciò definito come puro recepimento di una normativa esistente: "Ritenuto di tradurre nel nuovo Regolamento provinciale le disposizioni ritenute compatibili e contenute nel citato d.P.R.G.". L'unico elemento, inevitabile, di differenziazione è

Merita segnalare, inoltre, che spesso le Province, nell'adottare i propri regolamenti, sembrano aver fatto riferimento più al precedente regolamento regionale che non alle disposizioni della *nuova* legge in materia. Si può quindi affermare che quella adottata dalle Amministrazioni provinciali sia in certo senso una visione di tipo *orizzontale* (regolamento regionale → regolamento provinciale) e non *verticale* (legge regionale → regolamento provinciale).

Un tale atteggiamento può derivare, evidentemente, da molteplici fattori concorrenti: lo scarso tempo a disposizione per l'adozione del nuovo regolamento, l'oggetto del regolamento stesso (come visto *supra*, l'adozione di regolamenti in materia contributiva non lascia probabilmente molto spazio all'individuazione di istituti innovativi), l'abitudine degli uffici alle procedure già in precedenza previste dal regolamento regionale, il buon funzionamento (si suppone) di tali procedure.

È evidente, tuttavia, che, così congegnati, i regolamenti provinciali appaiono di ben poca utilità, tramutandosi nella semplice sostituzione di un'etichetta (regolamento provinciale) ad un'altra (regolamento regionale), senza che a tale operazione sia in concreto legata un'effettiva innovazione e differenziazione di disciplina, in un settore in cui, fra l'altro, i concreti adempimenti relativi all'erogazione dei contributi erano già in precedenza attribuiti agli uffici delle Province.

Quanto sinora rilevato consente anche qualche breve annotazione sulla "percezione" delle Province quanto alla propria competenza ad adottare regolamenti.

È indubbiamente difficile, oltre che sommamente pericoloso, il tentativo di indagare sotto il profilo "psicologico" l'atteggiamento tenuto dalle Province all'indomani dell'entrata in vigore della l.r. 24/2006 (e, comunque, anche della l.r. 1/2006).

È possibile cogliere, tuttavia, alcuni segnali utili al fine di comprendere in che modo tali Enti locali hanno inteso il loro rinnovato ruolo, almeno nei primi anni successivi alle riforme citate.

costituito dall'organo competente, individuato nel Dirigente dell'Area ambiente. Identici restano, invece, la documentazione richiesta per la presentazione della domanda, il termine per la presentazione ed i criteri di priorità considerati dall'Amministrazione provinciale (artt. 5 e 6 del regolamento).

Se dal punto contenutistico, come visto, i regolamenti provinciali adottati presentano uno scarso impatto innovativo, la verifica delle modalità e del procedimento prescelti per la loro adozione dimostra in qualche modo una certa “timidezza” delle Province nell’esercitare la competenza loro conferita.

Significativa, in tal senso, è la premessa posta dalla Provincia di Udine alla deliberazione con cui il Commissario ha approvato il “Regolamento per la concessione di contributi in materia di speleologia” (27 febbraio 2008, n. 1).

Dopo aver ricordato che l’art. 1 della l.r. 1° settembre 1966, n. 27 sulla tutela del patrimonio speleologico “favorisce – anche mediante contributi – l’organizzazione di congressi, convegni, corsi di studio ed ogni altra manifestazione ed iniziativa che abbia come fine la diffusione, il progresso e la sicurezza delle attività speleologiche”, la Provincia cita il “Regolamento per la concessione dei contributi previsti per la tutela del patrimonio speleologico della Regione dalla l.r. n. 27 del 1° settembre 1966” e ricorda l’entrata in vigore della l.r. 24/2006. La “competenza specifica della Provincia all’erogazione dei contributi in materia di speleologia e per le finalità della l.r. 24/2006” è però espressamente fondata sul contenuto della “lettera della Regione Friuli-Venezia Giulia prot. n. ... con cui l’Amministrazione regionale ha trasmesso le istanze di contributo”.

Appare indubbiamente singolare che la Provincia di Udine abbia ritenuto che la propria competenza ad emanare un regolamento per la concessione di contributi nella materia *de qua* trovi fondamento non nelle disposizioni delle leggi regionali 1 e 24/2006, ma in una lettera inviata alla Provincia stessa dall’Amministrazione regionale.

Non si vuole trarre da questo particolare conseguenze troppo generali (potrebbe pur sempre trattarsi di un mero aspetto formale, magari “sfuggito” al momento della redazione del provvedimento), ma è chiaro che l’atteggiamento complessivo della Provincia di Udine, per come emerge dalla lettura di tali premesse, denota una notevole incertezza circa la competenza relativa all’emanazione del regolamento, anche in considerazione del fatto che sono “ritenute valide ed attuali le disposizioni” con cui il regolamento regionale in vigore disciplina “le modalità di presentazione della domanda ed i criteri da utilizza-

re per il riparto dei contributi”, con la conseguenza che si ritiene di “tradurre nel nuovo regolamento provinciale le disposizioni ritenute compatibili e contenute” nella citata fonte regionale.

In linea generale, emerge dalla ricognizione proposta che le Province, sulla scorta di quanto previsto dall’art. 66 della l.r. 24/2006, si trovano (e si trovano ancora) di fronte alla possibilità di scegliere due differenti strade in materia di concessione di contributi: in base alla previsione di cui al primo comma dell’articolo citato, infatti, gli Enti locali possono adottare nuovi regolamenti per determinare “i criteri e le modalità di concessione degli incentivi”; in virtù del secondo comma, tuttavia, i regolamenti regionali in vigore nelle singole materie continuano ad applicarsi fino all’adozione dei nuovi regolamenti provinciali.

In sostanza, la mancata attivazione della potestà regolamentare da parte delle Province non produce un vuoto normativo tale da rendere inoperante la funzione conferita, ma comporta soltanto, *medio tempore*, la perdurante applicazione delle disposizioni dei regolamenti regionali già in vigore.

Tale previsione rende le vigenti disposizioni regolamentari regionali norme cedevoli, la cui cessazione di efficacia è subordinata all’entrata in vigore dei regolamenti provinciali.

In ogni caso, l’esistenza stessa di una continuità di disciplina fondata sui regolamenti regionali vigenti ha prodotto un atteggiamento differenziato delle Province rispetto al riconoscimento della competenza ad adottare nuovi regolamenti in materia di contributi prevista dall’art. 66, comma 1, della l.r. 24/2006.

Dalla ricognizione dei regolamenti adottati emerge che le Province di Trieste e di Gorizia hanno tendenzialmente preferito, allo stato, esercitare le funzioni conferite dalla l.r. 24/2006 senza l’intermediazione di nuovi regolamenti provinciali. Ciò è reso possibile, come anticipato, oltre che dal citato art. 66, anche dall’esistenza di un regolamento generale delle singole Province relativo all’erogazione di contributi.

Al contrario, le Province di Udine e Pordenone hanno al momento emanato un numero più significativo di regolamenti. Anche laddove si è proceduto ad una diretta erogazione di contributi fondata sui regolamenti regionali vigenti, tale scelta è stata espressamente defini-

ta temporanea, nell'attesa di completare l'elaborazione di nuovi atti regolamentari⁴⁶.

La Provincia di Udine, in particolare, ha strutturato il processo di attivazione delle nuove funzioni conferite in due fasi. L'ente ha dapprima provveduto ad una ricognizione puntuale delle numerose funzioni trasferite dalla l.r. 24/2006, procedendo contestualmente alla individuazione delle Direzioni d'Area interne competenti al loro esercizio⁴⁷. La seconda fase – *in itinere* – è costituita proprio dall'elaborazione ed emanazione dei regolamenti provinciali relativi all'esercizio delle suddette funzioni.

La descritta strutturazione in due fasi dell'attivazione delle funzioni conferite testimonia l'intento della Provincia di Udine di procedere ad una ordinata e coerente organizzazione delle proprie competenze attraverso il ricorso alla potestà regolamentare⁴⁸.

Riassumendo quanto sinora rilevato (pur con le difficoltà dovute alla necessità di ricondurre ad unità le scelte operate in maniera in certo modo frammentaria dalle diverse Province), pare di poter dire che la "percezione" del proprio ruolo nell'adozione di nuovi regolamenti da

(46) Cfr. deliberazione 18 febbraio 2008, n. 3 del Commissario della Provincia di Udine in materia di contributi correlati alle attività produttive.

(47) Cfr. deliberazione 20 giugno 2007, n. 137 della Giunta provinciale di Udine: "Ricostruzione di funzioni e compiti amministrativi conferiti ex l.r. 24/2006".

(48) Questo intento è in qualche modo reso esplicito da quanto previsto nella già citata premessa al provvedimento con cui si è deliberata l'approvazione del "Regolamento per la concessione dei contributi annuali... per il funzionamento dei Centri di aggregazione giovanile". In tale occasione, infatti, la Provincia, dando atto che era ormai imminente la scadenza del termine per la presentazione delle domande di contributo per l'anno 2008 stabilita dal regolamento regionale in vigore, ha ritenuto di adottare un regolamento provinciale sostanzialmente ripetitivo delle previsioni già inserite nel medesimo regolamento regionale, "visti i tempi stretti per l'approvazione e la divulgazione di un Regolamento Provinciale", aggiornandole in minima parte sulla scorta di alcune novità introdotte dalla l.r. 12/2007. Nella stessa materia, la Provincia di Pordenone ha adottato pochi mesi dopo un regolamento con disposizioni in buona parte identiche (si veda la citata delibera 24 aprile 2008, n. 12), mentre le Province di Gorizia e di Trieste hanno ritenuto di non procedere (o non procedere ancora, cfr. in proposito, la deliberazione 12 novembre 2008, n. 158 della Provincia di Gorizia che rinvia ad una futura adozione del regolamento in materia) all'approvazione di nuovi atti regolamentari continuando ad utilizzare al fine della concessione dei contributi la disciplina prevista dal regolamento regionale vigente.

parte degli enti locali oscilla tra un'ottica minimalista, fondata sulla considerazione che la permanenza in vita dei regolamenti regionali non richiede una novazione della materia con fonte provinciale, e la considerazione che l'adozione dei regolamenti stessi rappresenta effettivamente l'occasione per ridisciplinare secondo le proprie esigenze i procedimenti di volta in volta interessati.

Se ciò è ovviamente più chiaro in riferimento alle Province che hanno deciso di non adottare nuovi regolamenti (sulla scorta, del resto, di quanto previsto dall'art. 66, comma 2, della l.r. 24/2006), anche l'atteggiamento di quelle Province (in particolare la Provincia di Udine) che hanno invece proceduto in senso opposto produce nella sostanza effetti non molto dissimili.

La scelta di adottare i nuovi regolamenti sembra sostanzialmente derivare dalla volontà di riordinare in maniera coerente la disciplina della materia, adottando, laddove possibile, un regolamento provinciale in luogo di quello regionale, ma, per le ragioni già esposte, il contenuto delle norme provinciali finisce per essere sostanzialmente riproduttivo della normativa regionale vigente. Del resto, come visto, ciò traspare dalle premesse poste all'approvazione dei singoli atti, che sembrano fondate più su ragioni formali e organizzative che non sulla "rivendicazione" dell'esercizio di una propria competenza.

6. Conclusioni

Volendo tirare brevemente le fila dell'analisi svolta si potrebbe dire, scherzando ma non troppo, che la fonte della potestà regolamentare degli enti locali pare essersi gradatamente spostata dal livello costituzionale a quello di una lettera inviata dalla Regione.

Si tratta evidentemente di un paradosso che, però, esemplifica in qualche modo l'effettivo ridimensionamento della portata concreta della normazione locale rispetto alle teoriche premesse fondate sul testo costituzionale e alle ricostruzioni dottrinali in precedenza esaminate.

Al termine dell'imbuto costituito via via dalle disposizioni costituzionali e da quelle statutarie (per le Regioni a statuto speciale), dalle leggi ordinarie nazionali e regionali, dalle leggi di attuazione di queste ultime e dai regolamenti regionali adottati sulla scorta delle stesse, i regolamenti degli enti locali trovano uno spazio piuttosto esiguo da

riempire, con la conseguenza che, come appena visto, talvolta non vengono adottati neppure dove sarebbe possibile, ovvero ancora che, anche nel caso in cui siano presenti, molto spesso non fanno altro che sostituire pari pari alla competenza regionale quella provinciale, senza significativi mutamenti di contenuto disciplinare.

Una simile considerazione non può certo suonare sorprendente.

Sono pochissimi i Comuni e sono poche anche le Province (a livello nazionale, non solo per ciò che concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia) dotati di un apparato in grado di produrre regolamenti davvero innovativi per l'esercizio delle funzioni dagli stessi esercitate⁴⁹.

È evidente lo scostamento tra le petizioni di principio formulate nelle disposizioni a carattere generale delle leggi regionali (tutte assolutamente rispettose dell'autonomia locale, prodighe nel "promettere" conferimenti di funzioni e nell'incentivare la produzione regolamentare) e la concreta, dettagliatissima, disciplina dettata via via dalla normativa di settore.

È altresì conclamata la posizione di debolezza in cui si trovano gli enti locali nel momento in cui intendano difendere in via giudiziale (e non meramente politica) le proprie prerogative.

È scarsamente d'aiuto una giurisprudenza (soprattutto amministrativa) che ancora non pare aver sufficientemente colto la portata (almeno teoricamente) innovativa del nuovo Titolo V.

Ecco allora che, alla fine dell'imbuto, non era neppure lecito aspettarsi una produzione regolamentare di consistenza significativa, nonostante tutti gli sforzi compiuti dalla dottrina per decretarne la legittimità.

Forse, in conclusione, proprio questo appare il punto focale della questione: al di là della sua legittimità (indiscussa, entro i limiti già esaminati), la potestà regolamentare degli enti locali trova allo stato degli ostacoli strutturali e ordinamentali difficilmente superabili, che la relegano al margine estremo del nostro sistema delle fonti. Si

(49) Questo aspetto è stato correttamente messo in luce anche da C. MAINARDIS, *Le fonti*, cit., p. 18, che opportunamente ricorda come tali difficoltà (determinate da motivi di ordine economico, organizzativo e anche tecnico-giuridico) siano evidenti per tutti coloro che hanno quotidiana esperienza del funzionamento della "macchina" comunale e provinciale.

tratta peraltro di una posizione non facilmente superabile perché in qualche modo inevitabilmente connaturata alle stesse intrinseche caratteristiche degli enti in questione che probabilmente, anche a fronte di un ulteriore ampliamento del proprio “spazio di manovra”, non sarebbero in grado di cogliere appieno la possibilità di esercitare concretamente la propria autonomia normativa.