



ELENA D'ORLANDO

Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia

SOMMARIO: 1. Premessa: le ragioni di una riflessione 2. Profili di storia costituzionale: la genesi del FVG come risposta a esigenze di sintesi istituzionale di una realtà comunitaria e territoriale complessa 3. L'ordinamento regionale in divenire: competenze regionali e politiche pubbliche caratterizzanti alcuni profili della 'forma di Regione' 3.1. Il rapporto tra Regione-apparato e Regione-comunità: il governo dell'economia 3.2. ... segue: la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche 3.3. Il sistema integrato Regione-enti locali 4. Dalla specialità nei fatti alla specialità sostenibile: sovranità fiscale e autonomia speciale nella recente stagione dei rapporti Stato-Regione 5. Le prospettive della specialità de iure condendo: la sfida della revisione dello Statuto di autonomia e i suoi contenuti

1. Premessa: le ragioni di una riflessione

Una ricognizione di quanto emerso a proposito delle Autonomie speciali nel dibattito politico e giuridico che ha accompagnato il disegno di legge costituzionale bocciato dal referendum del dicembre scorso, consente di individuare molti luoghi comuni sul tema, generalmente di segno critico e negativo. Pur rifuggendo da frettolose generalizzazioni, si deve ammettere che in alcuni casi si tratta di affermazioni frutto in parte di una conoscenza superficiale dei cinque (*rectius* sette) ordinamenti differenziati, in parte portati di generalizzazioni che non considerano le diversità che li contraddistinguono, sia per la loro genetica, sia per come l'autonomia è stata in concreto declinata e interpretata dagli attori istituzionali. Una rilettura in controluce di dette analisi critiche rivela come esse si configurino, a tratti, quale prodotto di un approccio culturale che non tiene forse nella dovuta considerazione la cornice teorico-generale nella quale si iscrive la nostra forma di Stato regionale (ovvero il decentramento come processo) e le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo (che non rendono più concepibile, per diverse ragioni, un paradigma statale accentrato e uniforme).

Se si seguisse, invece, un diverso ragionamento, si potrebbe trarre proprio dagli assetti regionali differenziati lo spunto per elaborare soluzioni idonee a dare nuovo slancio al nostro regionalismo e ad aprire scenari di vera modernizzazione istituzionale per il Paese, ponendolo al passo con le traiettorie evolutive che accomunano molti ordinamenti europei. Tra queste ultime si può evidenziare la tendenza all'elaborazione di soluzioni costituzionali di tipo

asimmetrico, indici del passaggio da una prospettiva di regole condivise uniformi, a una prospettiva di regole elaborate autonomamente da ciascun livello di governo. Formule, cioè, in cui la ripartizione verticale del potere è naturalmente differenziata, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui l'asimmetria diviene un connotato fisiologico del sistema e non una patologia.

A tale riguardo non va infatti decontestualizzata l'enfasi tradizionalmente accordata dalla dottrina che studia i fenomeni di organizzazione territoriale del potere al profilo della condivisione (*shared rules*) e, quindi, dell'uniformità. Essa deriva dal retaggio storico connesso ai tradizionali processi di formazione degli ordinamenti federali, mentre l'attuale realtà degli Stati decentrati pone prepotentemente alla ribalta una dinamica diametralmente opposta: la progressiva delineazione, attraverso processi di tipo centrifugo, di spazi di differenziazione e quindi di posizione di *self rules*¹.

L'analisi comparata dimostra per l'appunto come oggi sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate esigenze delle diverse realtà locali, che vanno valutate nel rispettivo contesto². Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo³ e portoghese⁴ (già *ab origine* definite in Costituzione: art. 143 Cost. spagnola; art. 227 Cost. portoghese), nonché le peculiarità della progressiva differenziazione belga⁵; gli esiti del processo devolutivo nel Regno Unito⁶; l'attuale assetto del decentramento in Francia⁷; nonché

1 Secondo la terminologia utilizzata da Daniel Elazar e ricordata da F. PALERMO, *Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction*, in F. Palermo, C. Zwillig, K. Kössler (cur.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, EURAC, 2009, 11.

2 Come già avvertito, quanto all'esperienza italiana, da G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (cur.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine, I.S.G.RE., 1988, 24 s.

3 Sul quale v., tra gli altri, E. SEIJAS VILLADANGOS, *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, León, Universidad de León - Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 2003; E. VÍRGALA FORURIA, *Las asimetrías en el Estado Autonomo*, in E. Álvarez Conde, C. Souto (cur.), *El Estado Autonomo en la perspectiva del 2020*, Madrid, IDP, 2013, 121 ss.

4 R. ORRÚ, *Di revisione in revisione: la progressione del regionalismo portoghese nel senso dell'asimmetria è giunta al punto massimo?*, in G. D'Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, 91 ss.

5 Su cui si rinvia, per una sintetica panoramica, a M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in DPCE, 2007, III, 1172 ss. e, nella letteratura italiana, a M. OLIVETTI, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, cit., 63 ss.

6 P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2007, spec. 185 ss.; P. HOGWOOD, *The Asymmetric Institutions and Politics of Devolution*, in A. Torre, L. Volpe (cur.), *La Costituzione britannica. The British Constitution*, Torino, Giappichelli, 2005, 413 ss.

7 Che si caratterizza per la presenza di collettività territoriali a statuto particolare: E. VITAL-DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, 2008, spec. 85 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l'orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in G. D'Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, cit., 115 ss.

le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006⁸.

In altri termini, il dato comparato attesta innanzitutto come unità dell'ordinamento non significhi affatto uniformità di disciplina; in secondo luogo, come sia naturale che gli ordinamenti evolvano a fronte di mutate esigenze di contesto, avendo d'altro canto tutti i fenomeni di ripartizione del potere un carattere necessariamente dinamico⁹.

In questa prospettiva, allora, forse sarebbe più utile abbandonare una volta per tutte l'idea delle Autonomie speciali come corpi estranei all'ordinamento, eccezionali e, in quanto tali, destinati alla lunga all'omologazione e, contestualmente, avviare una riflessione non episodica e 'laica' sull'autonomia speciale, che significa innanzitutto considerarla un elemento costitutivo e distintivo della nostra forma di Stato regionale¹⁰; quindi, in definitiva, ritenere il principio di specialità una categoria del diritto costituzionale italiano¹¹.

2. Profili di storia costituzionale: la genesi del FVG come risposta a esigenze di sintesi istituzionale di una realtà comunitaria e territoriale complessa

Per riflettere sull'attualità e le prospettive dell'autonomia speciale e del FVG in particolare, è opportuno premettere una breve digressione su alcuni profili di storia costituzionale, che aiutano a comprendere la genesi della specialità, ma risultano utili anche per illuminarne, per l'appunto, il possibile futuro.

In linea generale si può affermare che il fondamento delle autonomie speciali sia ravvisabile in sede costituente, ove si percepisce chiaramente la diversa prospettiva dalla quale il tema del regionalismo ordinario e quello differenziato sono stati trattati: il primo sulla base di contingenti logiche politico-partitiche; il secondo prendendo atto e valorizzando peculiari presupposti pre-giuridici e pre-costituzionali rinvenibili in alcune aree del Paese. In altri

8 E identificabili nella competenza legislativa derogatoria riconosciuta ai *Länder* ai sensi dell'art. 72, co. 3 GG: L. BECK, *Die Abweichungsgesetzgebung der Länder aus staatsrechtlicher, rechtsvergleichender und dogmatischer Sicht*, Baden-Baden, Nomos, 2008; F. PALERMO, *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in G. D'Ignazio (cur.), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, cit., 41 ss.

9 Sul federalismo come processo si ricorda, per tutti, C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London-New York, Frederick A. Praeger, 1968.

10 Sul rapporto tra specialità e identità costituzionale repubblicana cfr. R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in questa *Rivista*, 1-2, 2016, 3 s. Per una panoramica sui diversi ruoli assunti dalle Speciali nel corso della storia repubblicana (da "madri del regionalismo italiano", ad "autentiche eresie", a soggetti obbligati a rincorrere le ordinarie, a oggetto di omologazione rispetto a queste ultime), si rinvia ad A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in questa *Rivista*, 1-2, 2016, 1 ss.

11 E ciò a prescindere dalla diversa questione relativa alla (in)attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., che potrebbe comunque condurre a un superamento del regime uniforme che caratterizza il regionalismo ordinario: L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle Autonomie speciali e i vincoli di sistema*, in questa *Rivista*, 1-2, 2016, spec. 1 s. e, *amplius*, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 139 ss.

termini, l'assetto regionale diffuso (ordinario) – in origine e nel suo divenire – è stato impostato sulla base di logiche tutte interne alle dinamiche politiche tra maggioranza e opposizione, rispetto alle quali le ragioni immanenti alla specialità sono un discorso altro, da ricollegarsi alle «condizioni... del tutto particolari»¹² proprie di ciascun ordinamento differenziato: geografiche-territoriali, geopolitiche, storiche, antropologico-culturali, etnico-linguistiche, economiche e di condizioni per lo sviluppo.

Di qui la necessità di una prima riflessione: sotto il profilo 'genetico', il FVG ha la stessa matrice delle altre Speciali oppure no? Autorevole dottrina ha messo in evidenza che il paradigma che caratterizza la nascita del FVG sarebbe alquanto diverso: in particolare, non vi sarebbe connessione tra le ragioni della specialità (storiche, geografiche, linguistiche) proclamate in sede costituente e quelle effettivamente inveratesi nel nuovo ordinamento regionale, caratterizzato essenzialmente da una accentuata autonomia nel governo dell'economia, con l'assegnazione di competenze in molti settori produttivi non previsti allora dall'art. 117 per le Regioni ordinarie (come l'industria e il commercio, la pesca marittima, l'economia montana, la cooperazione, le miniere, l'ordinamento delle casse di risparmio e rurali), nella convinzione che le politiche economiche attuate dalla Regione potessero far decollare lo sviluppo di zone allora depresse, come il Friuli, o in grave declino a causa delle mutilazioni territoriali, come la Venezia Giulia¹³. E a riprova di tale assunto si menziona la X disposizione transitoria e finale della Costituzione, che estendeva provvisoriamente alla Regione il regime delle ordinarie, e il ritardo nell'approvazione dello Statuto di autonomia, fattori che attesterebbero un *iter* addirittura opposto a quello seguito per la creazione delle altre Speciali: per queste ultime, infatti, la specialità non aveva dovuto passare per la mediazione di una clausola costituzionale transitoria e i rispettivi Statuti erano coevi (se non addirittura antecedenti) alla Costituzione, di modo che i fondamenti metagiuridici della specialità e le sue espressioni giuridico-costituzionali erano fortemente integrati¹⁴.

Negli Atti della Costituente non sono esplicitate le ragioni dell'attribuzione al FVG di un'autonomia speciale¹⁵. Tuttavia è condivisibile la tesi per cui probabilmente i Costituenti, preso atto del quadro che si andava delineando sul piano degli accordi internazionali, ritennero che solo una forte autonomia avrebbe potuto con il tempo rendere interdipendenti

12 V. art. 1 d. lgs. luog. 7 settembre 1945, n. 545 istitutivo dell'Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta.

13 Il riferimento è alla chiave interpretativa di S. BARTOLE, *Passato e presente delle autonomie speciali*, in *Il Mulino*, 1979, 3, 375 e IDEM, *Friuli-Venezia Giulia*, in Archivio I.S.A.P., *La regionalizzazione*, Milano, 1983, 1555 ss.

14 Su questa specifica posizione si rinvia a M. BERTOLISSI, *Regioni a statuto speciale: a) Friuli-Venezia Giulia*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, XXXIX, spec. 354, il quale sottolinea altresì come il FVG non sia un'isola, né abbia una minoranza linguistica cospicua.

15 Soluzione adottata a seguito di un emendamento presentato in Assemblea dal parlamentare friulano della DC Tiziano Tessitori. Sul dibattito in Costituente v. A. D'ARONCO, *Lo Statuto regionale del Friuli-Venezia Giulia e i progetti antecedenti*, Udine, Del Bianco, 1991, 17 s. e, *amplius*, M. BERTOLISSI, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in A. Agnelli, S. Bartole (cur.), *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, Bologna, il Mulino, 1987, spec. 72 ss.

e complementari parti dalle storie così distinte, dalle identità così eterogenee e composite: autonomia per lo sviluppo, dunque, ma anche autonomia per la coesione e per l'unità¹⁶.

Ciò posto, se però si analizzano gli elementi che verosimilmente furono tenuti in considerazione, in sede costituente, all'atto di decidere in concreto le sorti dell'area nord-orientale, si evidenziano i seguenti aspetti: la collocazione del territorio a ridosso di una spinosa questione di definizione dei confini, con una valenza geostrategica del tutto particolare; la circostanza che si trattasse di un'area per decenni sottoposta a enormi tensioni politiche; la provenienza delle diverse componenti della Regione da percorsi storici piuttosto differenti, tant'è che ciascuna era portatrice di una diversa cultura delle Istituzioni e della Pubblica Amministrazione; la presenza di una minoranza etnico-linguistica slovena (poi garantita dal *Memorandum* di Londra del 1954); un tessuto economico-sociale notevolmente differenziato tra le varie parti della Regione, alcune delle quali presentavano una situazione di evidente arretratezza; l'attivismo di partiti autonomistici durante il periodo transitorio¹⁷.

In sintesi, dunque, una declinazione di quelle «condizioni... del tutto particolari» cui si faceva sopra riferimento e che hanno fatto sì che l'opzione per un regime differenziato fosse qui necessitata tanto quanto lo fosse per le altre realtà speciali, con analogie che spiccano proprio in relazione a due aspetti essenziali quali la cultura autonomista locale e la dimensione internazionale della tutela delle minoranze linguistiche¹⁸. E che tali elementi abbiano influito, pur senza potersene misurare l'intensità, sul riconoscimento dell'autonomia speciale, si evince proprio dalla X disposizione transitoria e finale che, estendendo *pro tempore* al FVG il regime delle ordinarie, espressamente sanciva che sarebbe restata comunque ferma la tutela delle minoranze linguistiche in conformità all'art. 6¹⁹.

Però - e qui sta la differenza rispetto alle altre Autonomie speciali e la spiegazione della rilevata discrasia tra l'affermazione delle ragioni della specialità e la loro concretizzazione dell'ordinamento regionale²⁰ - per come configurata storicamente e, quindi, sul piano

16 S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., 1561.

17 Per una panoramica v. R. FINZI, C. MAGRIS, G. MICCOLI, *Una tormentata regione 'artificiale'*, in R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli (cur.), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi - Il Friuli-Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, 2002, I, XXI ss.

18 M. COSULICH, M. GAGGERO, *La costruzione della specialità delle Regioni dell'arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in G. Rolla (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2013, 284 ss.

19 Sul valore della citata disposizione transitoria quale fondamento della specialità del FVG connesso al particolare trattamento da riservare ai cittadini italiani di lingua slovena, v. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997, 21. In senso conforme, più di recente, L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, 193.

20 Si consideri che, per esempio, nello Statuto speciale non vi è alcuna disposizione specificamente dedicata alla tutela e alla valorizzazione delle minoranze linguistiche o che, più in generale, dia conto della natura culturalmente composita della comunità regionale, con l'eccezione dell'art. 3, che reca il principio per cui "Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali". Sul punto v. L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1969, 17 ss.

giuridico-costituzionale, la specialità del FVG intesa come scommessa (cioè come speciale autonomia per lo sviluppo, per la coesione e l'unità) avrebbe richiesto più delle altre un invero a *posteriori*, tramite l'utilizzo delle fonti di autonomia²¹. Questa riflessione va attentamente valorizzata, poiché consente di interpretare correttamente il dato giuridico-formale non sottovalutando un profilo empirico probabilmente non trascurabile: nel caso del FVG la declinazione concreta della specialità non poteva essere fatta certamente dall'Assemblea costituente nel 1947, la quale non aveva la disponibilità delle vicende relative agli assetti e agli equilibri internazionali, ma nemmeno, perlomeno completamente, nello Statuto speciale del 1963, il quale scontava innanzitutto la necessità di una immediata funzionalizzazione alle esigenze di riequilibrio delle componenti regionali e, inoltre, non poteva non risentire delle residue incertezze legate alle vicende internazionali, che suggerivano – a torto o a ragione – quanto meno una certa prudenza, per esempio, nella valorizzazione del fattore minoranza linguistica, specie con riferimento a quella slovena. La specialità poteva e doveva dunque concretizzarsi piuttosto nelle scelte politiche e, quindi, normative, affidate non solo all'attuazione dello Statuto di autonomia, ma soprattutto alla sua attualizzazione, da realizzare in presenza di mutate condizioni di contesto al fine di positivizzare ed esplicitare in modo più compiuto e aderente alla realtà le ragioni della specialità connesse alle «condizioni... del tutto particolari» di cui si diceva in premessa²².

Le osservazioni che precedono consentono peraltro di riportare il discorso sul piano dell'ordinamento complessivo e di formulare qualche riflessione in merito al significato sistemico della specialità *de iure condendo*. L'analisi della genesi del FVG conferma che non risulta molto significativo disquisire di Autonomie più o meno speciali²³ o concepire la specialità in generale come l'alternativa di un dilemma²⁴, ma è più corretto riconoscere che l'assetto caratterizzante il nostro regionalismo è riconducibile a quelle forme di decentramento politico-legislativo di tipo differenziato o asimmetrico, che rappresentano lo strumento attraverso il quale viene data fisiologicamente risposta a peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale.

In altri termini, l'esistenza di una pluralità di regimi differenziati origina, nell'ordinamento italiano, da ragioni in principio parzialmente comuni, sebbene poi articolate in modo diverso

21 L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1985, 14.

22 Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, F. GRISOSTOLO, *L'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, ESI, 2016, 157 s.

23 E, d'altro canto, l'art. 116, co. 1 Cost. non contempla le cause e le ragioni giustificatrici delle specialità regionali, né tanto meno ne stila una 'graduatoria', ma enuncia solo le conseguenze di tali cause e ragioni – ovvero il godimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" – e le correlate garanzie – attraverso il rinvio ai "rispettivi statuti speciali, adottati con legge costituzionale".

24 Come già rilevava M. BERTOLISSI M., *Il decollo della Regione Friuli-Venezia Giulia nella legislazione nazionale*, in G. Mor (cur.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, cit., 408.

per ciascuna realtà e tali regimi, come d'altro canto l'esperienza comparata insegna²⁵, sono semplicemente la soluzione istituzionale e funzionale, ricorrente e adeguata, per il governo di situazioni non del tutto omologabili all'intero contesto nazionale²⁶.

3. L'ordinamento regionale in divenire: competenze regionali e politiche pubbliche caratterizzanti alcuni profili della 'forma di Regione'

Per le ragioni innanzi esposte, al fine di comprendere la specialità del FVG risulta più che mai necessario verificare come gli strumenti di autonomia siano stati in concreto utilizzati. A questo proposito pare interessante soffermarsi innanzitutto su alcune 'materie' strettamente collegate al momento genetico dell'autonomia speciale (quali il governo dell'economia e la tutela delle minoranze), proprio per verificare se e come, in sede di attuazione dello Statuto, la specialità del FVG, concepita sulla carta innanzitutto come formula organizzativa per favorire l'integrazione tra le diverse componenti regionali, necessaria per consolidare l'assetto istituzionale in un'area posta a ridosso di un confine problematico, sia stata suffragata attraverso il teorema della 'specialità nei fatti', per cui la Regione ha dato un contenuto all'autonomia attraverso scelte che hanno dimostrato che essa è stata funzionale a quei fattori differenziali sulla base dei quali era stata *ab origine* riconosciuta. In secondo luogo, è opportuno considerare altresì il concreto esercizio dell'autonomia in ambiti acquisiti a seguito dell'attualizzazione dello Statuto, con particolare riferimento alla potestà legislativa primaria per la disciplina dell'ordinamento degli enti locali, annoverata tra le prerogative regionali a seguito della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2,.

L'insieme di questi ambiti materiali costituisce un indicatore abbastanza significativo della caratterizzazione della specialità del FVG nel divenire della 'forma di Regione'.

Sull'utilizzo di questa locuzione è opportuna una precisazione di ordine terminologico. Negli studi giuspubblicistici l'espressione 'forma di Stato' individua usualmente i tipi di rapporto intercorrenti tra governanti e governati, ovvero tra Stato-apparato e Stato-comunità, nonché il modo attraverso il quale gli apparati di governo si collocano e si distribuiscono sul territorio statale²⁷. Essa è stata mutuata talvolta dalla dottrina con riferimento alle Regioni, ragionando della dinamica delle relazioni tra gli elementi che le costituiscono, ovvero comunità, territorio e apparato autoritativo²⁸. In questa sede, con riferimento al contesto regionale si ritiene dunque possibile individuare una duplice dimensione del concetto: forma di Regione come sintesi del rapporto tra governanti e governati (cioè tra Regione-apparato e Regione-comunità) ovvero come sintesi del rapporto Regione-autonomie locali. D'altro canto,

25 G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2015, 5 ss.

26 R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, FrancoAngeli, 2011, I, 274.

27 Così, per es., L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 28 e 49.

28 T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 13 ss.

il concetto applicato alle Autonomie speciali risulta tanto più significativo se si considera che la specialità va intesa, per definizione, in relativo²⁹, radicandosi le relative esigenze nelle diverse comunità e nei singoli territori che le compongono, rispetto ai quali essa deve essere funzionale e, quindi, servente le rispettive e peculiari esigenze, sulla base delle quali va misurata quanto a resa effettiva.

3.1 Il rapporto tra Regione-apparato e Regione-comunità: il governo dell'economia

La specialità esercitata in concreto nelle competenze si può dire abbia garantito uno sviluppo equilibrato delle diverse componenti del territorio, rispondendo quindi a una delle principali motivazioni per le quali era stata riconosciuta: fornire una diversa conformazione a una realtà sociale ed economica disomogenea attraverso una programmazione regionale unitaria, proprio in quanto finalizzata all'unità³⁰.

Il riferimento è innanzitutto agli strumenti di programmazione regionale e di intervento nei settori produttivi, volti a promuovere l'integrazione tra le due componenti sub-regionali il cui tessuto economico-sociale era tradizionalmente molto differenziato, sì da indurre ad affermare che la costruzione della specialità sia avvenuta, perlomeno sino alla fine degli anni Ottanta, sul governo dell'economia. Significativa in proposito l'analisi della legislazione e, soprattutto, delle attività regionali (non necessariamente formalmente legislative, quantunque fondate su specifici titoli competenziali) in settori strettamente aderenti al governo dei processi produttivi e che rappresentano, soprattutto nella fase di decollo della Regione, la migliore chiave di lettura della sua autonomia³¹: così gli interventi nelle materie agricoltura, economia montana, industria e commercio, artigianato, turismo³², come nelle materie riconducibili alle politiche dell'occupazione quali l'istruzione professionale, la cooperazione³³ e il lavoro³⁴. Da rilevare, inoltre, la previsione in Statuto di un elemento di razionalizzazione e di ulteriore potenziamento di tali prerogative, ricollegabile alla facoltà statale di assegnare con legge alla Regione contributi speciali per provvedere a scopi determinati, non rientranti nelle normali funzioni regionali e per l'esecuzione di organici programmi di sviluppo (art. 50 St.)³⁵.

29 G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. Mor (cur.), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, cit., 24.

30 S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., 1561.

31 R. BIN, *Il 'governo dell'economia' nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in G. Mor (cur.), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, cit., 425 ss. Con la precisazione che, in questa prima fase di vita della Regione FVG, uno spartiacque rilevante è dato dal terremoto del 1976 e dalla stipula del Trattato di Osimo nel 1977, eventi che hanno, da un lato, determinato un rafforzamento degli interventi statali nell'economia regionale e, dall'altro, rafforzato il ruolo della Regione come interlocutore degli organi statali.

32 Tutte peraltro rientranti nell'ambito della potestà legislativa primaria (o piena o esclusiva) della Regione ai sensi dell'art. 4, co. 1, nn. 2, 6, 7, 10 St.

33 Annoverabili tra quelle di legislazione concorrente ex art. 5, co. 1, nn. 15 e 17 St.

34 Oggetto di potestà legislativa integrativa-attuativa in base all'art. 6, co. 1, n. 2 St.

35 S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., 1562 s.

Sebbene determinati da un contesto del tutto eccezionale, è opportuno ricordare in questa sede i numerosi ed eterogenei interventi regionali fondati sulla legislazione statale³⁶ relativa alla ricostruzione conseguente al sisma del 1976: essi hanno perseguito ed effettivamente conseguito obiettivi di sviluppo economico-sociale e di riassetto del territorio, di propulsione della produzione industriale e agricola, di potenziamento dei servizi, d'incremento dell'occupazione, peraltro in armonia con le istanze espresse dagli enti locali³⁷.

Negli anni più recenti e, in particolare, a seguito della riforma costituzionale del 2001, l'insieme delle 'materie' rientranti nel governo dell'economia ha progressivamente perso il significato caratterizzante la specialità che, sul piano sistematico, aveva in origine: da un lato, la quasi totalità delle stesse, infatti, è stata ricondotta alla potestà residuale delle Regioni ordinarie³⁸, così realizzando un'omologazione tra le due tipologie di enti; dall'altro, il FVG non si è attivato al fine di acquisire o ampliare i propri ambiti di competenza in settori strategici³⁹.

Un'eccezione è rappresentata dalla recente approvazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale riconducibili alla c.d. 'fiscalità di vantaggio'⁴⁰, che contemplano innanzitutto la possibilità che la Regione effettui manovre sulle aliquote dei tributi erariali (IRAP e addizionale IRPEF) il cui gettito le sia interamente devoluto. In secondo luogo, prevedono la possibilità che la Regione conceda alle imprese incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione con le imposte, i contributi dovuti all'INPS e le altre somme a favore dello Stato, della Regione o di enti previdenziali, ai sensi del Capo III d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241⁴¹.

Quanto all'esercizio delle competenze legislative esclusive previste in Statuto⁴², si ricorda da ultimo la legge regionale 20 febbraio 2015, n. 3 'Rilancimpresa FVG - Riforma delle politiche industriali', incentrata sulla valorizzazione dei fattori che favoriscono lo sviluppo delle attività produttive sul territorio e condizionano la competitività delle imprese, nonché

36 Legge 8 agosto 1977, n. 546.

37 La stessa legge statale, tra l'altro, all'art. 26 ha istituito, a decorrere dall'anno accademico 1977-1978, l'Università degli Studi di Udine, la cui missione viene identificata con "l'obiettivo di contribuire al progresso civile, sociale e alla rinascita economica del Friuli e di divenire organico strumento di sviluppo e di rinnovamento dei filoni originali della cultura, della lingua, delle tradizioni e della storia del Friuli".

38 Si pensi all'industria, al commercio, all'artigianato, al turismo...

39 Si consideri, per esempio, la disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale e locale, dell'ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali e degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione (tutte rientranti nella mera potestà concorrente).

40 Trattasi del d.lgs. 11 agosto 2014, n. 129 recante 'Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia in materia di tributi erariali'.

41 I fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti a esclusivo carico della Regione, che provvede alla stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate, al fine di disciplinare le modalità operative per la fruizione delle suddette agevolazioni.

42 Spec. art. 4, co. 1, n. 6, relativo a 'industria e commercio'.

sugli strumenti di politica industriale idonei a promuoverli⁴³. La disciplina peraltro si segnala anche per confermare il naturale orientamento del sistema regionale FVG a valorizzare la dimensione partecipativa dei soggetti pubblici e privati (cittadini e operatori economici) nell'elaborazione di politiche integrate⁴⁴, nonché per il fatto di dare una prima applicazione alle misure di fiscalità di vantaggio sopra ricordate⁴⁵.

Sul piano più generale è da rilevare che proprio sul terreno del governo dell'economia la specialità regionale è oggi nuovamente sollecitata. Il costituzionalismo multilivello, che caratterizza attualmente lo spazio giuridico europeo, impone infatti di prendere atto di una serie di dati ineludibili: non è più concepibile uno Stato accentratore, proprio perché il contesto sovranazionale lo ha già da tempo ridimensionato, declassandolo a un singolo anello, pur importante, della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza; le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto nei processi di sviluppo il primato del singolo, ora inducono un processo inverso, di riscoperta del territorio e della sua infungibile valenza non solo in termini di ricomposizione del senso di appartenenza identitaria, ma soprattutto di supporto ai processi di sviluppo, divenendo così la dimensione strategica della competitività⁴⁶. Vero è, d'altro canto, che la tematica economica è così complessa che richiede inevitabilmente un momento di sintesi nazionale e, quindi, di normazione statale, anche in funzione di raccordo con i processi di integrazione sovranazionale, con la conseguenza che le politiche pubbliche in questi ambiti materiali sono necessariamente interconnesse e frutto di un intervento convergente di Stato e Regione, improntato al principio di leale collaborazione.

Un cenno al fatto che la legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento lo scorso anno e poi bocciata dal corpo elettorale, nonostante un impianto complessivamente centralista, recava delle previsioni che parevano andare nella descritta direzione. Innanzitutto

43 Obiettivo della legge è migliorare l'attrattività del territorio per favorire nuovi investimenti, lo sviluppo del sistema produttivo, la crescita economica, la tutela e la crescita dell'occupazione. Per tali finalità la Regione: sostiene l'attrattività del contesto territoriale mediante la promozione dello sviluppo sostenibile e la limitazione del consumo del suolo, il contrasto alla dispersione insediativa e alla delocalizzazione produttiva; introduce nuovi strumenti di promozione per nuovi investimenti; sostiene lo sviluppo del sistema produttivo, anche al fine di sostenere e tutelare l'occupazione; attua misure di semplificazione a favore dello sviluppo delle imprese; sostiene le specializzazioni produttive (art. 1, co. 1 e 3 l. cit.).

44 Significativa in tal senso è, per esempio, l'enfasi posta sul concetto di *governance* locale interattiva, corrispondente "all'attivazione di modalità di soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti istituzionali ed economici di un sistema locale e al governo di un *network* di coordinamento e di cooperazione finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi che può anche essere inteso come una rete di relazioni e comunicazioni sociali interattive in funzione del raggiungimento e della stessa definizione di obiettivi socioeconomici di sviluppo del territorio" (art. 2, co. 1, lett. n, l. cit.).

45 Sotto forma di riduzione dell'aliquota IRAP a favore di nuove imprese che trasferiscano l'insediamento produttivo nella Regione (art. 7 l. cit.).

46 M. MARCANTONI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli, 2013, 9.

laddove il nuovo art. 116, co. 3 prevedeva che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avrebbero potuto essere attribuite alle Regioni (anche speciali: art. 39, co. 13 l. cost.), tra l'altro, nelle materie relative alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, al commercio con l'estero, al governo del territorio. In secondo luogo allorché l'art. 117, co. 3 specificava che sarebbe spettata alle Regioni (ordinarie) la potestà legislativa in materia di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale.

3.2... segue: la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche

Dal punto di vista fattuale, il plurilinguismo è un dato caratterizzante *ab origine* la popolazione del FVG e si inserisce nel quadro di marcato pluralismo che caratterizza la Regione stessa sul piano storico e sociale⁴⁷. Inoltre, la circostanza che la lingua si colleghi a identità autonome nel contesto regionale⁴⁸, come nel caso dello sloveno, del friulano e del tedesco, comporta che il fatto linguistico si riveli particolarmente qualificante il rapporto apparato-comunità nell'ambito concettuale della forma di Regione⁴⁹.

Tuttavia è necessario rilevare che lo Statuto speciale del FVG, a differenza di quelli più recenti delle Regioni ordinarie, non disciplina la forma di Regione, non contemplando in proposito né una puntuale enunciazione di principi (a eccezione dell'art. 3⁵⁰), né una regolamentazione dei "diritti per obiettivi" e nemmeno dei "diritti per politiche"⁵¹. Inoltre, a differenza di quanto avviene negli Statuti di altre Autonomie speciali⁵², non vi è nemmeno una specifica competenza espressamente attribuita in materia alla Regione o una disposizione di principio suscettibile di essere attuata in via legislativa.

Ciò nonostante, nel corso del tempo si è delineato un quadro abbastanza ricco e variegato dell'azione regionale in materia di diritti linguistici. Esso si ricollega, sul piano generale, al ruolo riconosciuto alle Regioni nella forma di Stato: l'articolazione verticale del potere, infatti, è "funzionale al rafforzamento dei diritti dei cittadini, cosicché è in questa prospettiva che

47 F. VICARIO, *La lingua friulana*, in W. Cisilino (cur.), *Friulano lingua viva. La comunità linguistica friulana*, Udine, Provincia di Udine, 2006, 75 ss.

48 V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie ed identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001, 62; F. PALERMO e J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, CEDAM, 2011, 7 ss.

49 Fermo restando che il legislatore regionale può decidere di tutelare anche idiomi non riconducibili a una minoranza, come nel caso della l.r. 17 febbraio 2010, n. 5 sulla 'Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli Venezia Giulia'.

50 V. *supra*, sub nota n. 20.

51 Sulla distinzione v. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, eum, 2006, spec. 247 ss.

52 Art. 8, co. 1, n. 2 e art. 100 St. Prov. Aut. Bolzano; art. 102 St. Prov. Aut. Trento; artt. 17, 38 e 39 St. Valle d'Aosta.

vanno lette e legittimate le decisioni degli enti territoriali in questo ambito”⁵³. Ne consegue che anche per il FVG è stato possibile trarre, implicitamente, dallo Statuto la garanzia di tutela dei diritti dei singoli e delle minoranze nell’ambito dell’articolazione delle materie di competenza legislativa e amministrativa regionale, superando quella originaria concezione escludente l’intervento regionale in nome di una riserva assoluta di legge statale circa l’adempimento degli obblighi scaturenti dagli artt. 6 e 3 Cost.⁵⁴.

L’assenza di specifica copertura statutaria rende però più articolato per il FVG – rispetto, per esempio, alle altre speciali alpine – il ragionamento sul fattore minoranza (pur strettamente collegato al momento genetico dell’autonomia speciale) come cartina di tornasole per verificare se e come la specialità, concepita innanzitutto come formula organizzativa per favorire l’integrazione tra le diverse componenti regionali, sia stata suffragata nei fatti. Questo ambito materiale risulta condizionato dal diaframma rappresentato dal silenzio dello Statuto speciale, che si frappone così tra i principi costituzionali da un lato (artt. 2, 3 e 6 Cost.) e le puntuali politiche pubbliche e la connessa attività di normazione dall’altro.

Ciò premesso, la tutela apprestata alla minoranza slovena – o, nella definizione del tempo, al ‘gruppo etnico jugoslavo’ – presenta particolare valore sistematico anche rispetto alla genesi della specialità del FVG, accomunando questa esperienza a quella dell’altra specialità alpina orientale, il Trentino-Alto Adige/Südtirol⁵⁵. Il tratto unificante è costituito dalla natura internazionalistica della fonte posta a tutela della minoranza, cioè il *Memorandum* di Londra, che poneva fine al Governo militare delle zone A e B del Territorio Libero di Trieste, assegnandole rispettivamente all’amministrazione civile italiana e jugoslava⁵⁶. Con tale atto il Governo italiano si impegnava ad assicurare alla minoranza presente sul proprio territorio tutele che andavano oltre il rispetto dei diritti fondamentali e la uguaglianza/non discriminazione⁵⁷. Le esperienze delle due Regioni prendono però strade diverse con riferimento agli Statuti di autonomia: quello del FVG non presenta infatti una norma, analoga all’art. 6 Cost., appositamente dedicata alla tutela delle minoranze linguistiche.

53 L. MONTANARI, *La tutela dei diritti*, in E. D’Orlando, L. Mezzetti (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.

54 F. PALERMO e J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 246 ss.

55 In questo senso M. COSULICH e M. GAGGERO, *La costruzione della specialità delle Regioni dell’arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol*, cit., 283 ss.

56 Le garanzie per gli appartenenti alla minoranza sono in particolare stabilite nello ‘statuto speciale’, di cui all’allegato II al *Memorandum* d’intesa fra i Governi d’Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio Libero di Trieste, firmato a Londra il 5 ottobre 1954.

57 Quali la garanzia di un’equa rappresentanza nelle cariche amministrative di particolare rilievo per la minoranza, l’istruzione nella lingua materna dall’asilo alle scuole superiori, la possibilità di interagire nella medesima lingua con gli apparati amministrativi e giudiziari. Il successivo Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, adottato a Osimo il 10 novembre 1975, dispone la cessazione degli effetti del *Memorandum* ma, con l’art. 8, le Parti si impegnano a mantenere “in vigore le misure interne già adottate in applicazione dello statuto suddetto» e ad assicurare il «mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello statuto speciale decaduto”.

A tale lacuna della fonte statutaria consegue l'inorganicità della successiva legislazione regionale, caratterizzata in una prima fase da discipline settoriali, specialmente di carattere finanziario⁵⁸, risolvendosi in una azione di tipo "interstiziale" che, se non altro, ha comunque avuto il pregio di far procedere la tutela in forme coordinate e parallele all'attività ordinaria della Regione nei campi di sua competenza⁵⁹.

Interventi di natura più sistematica e incisiva si sono avuti successivamente alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante 'Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche', innanzitutto con l'approvazione di apposite 'Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche'⁶⁰. Si è trattato, tuttavia, di una scelta da un lato dovuta dal punto di vista giuridico-formale (posto che la legge quadro non si applica direttamente alle Speciali, ma i diritti da essa previsti possono essere estesi - se più ampi di quelli in essere - ai gruppi riconosciuti solo con norme di attuazione dei rispettivi Statuti), dall'altro non molto accorta (o, se si vuole, audace) dal punto di vista giuridico-sostanziale, come è subito emerso dalla giurisprudenza costituzionale. Il riferimento è alla sentenza n. 159/2009 che, sebbene criticata e criticabile per il preorientamento che la ha ispirata (ovvero la strutturazione tendenzialmente gerarchica dei rapporti tra fonti statali e regionali nell'attuazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche⁶¹), ha comunque indicato la strada che la Regione avrebbe potuto seguire, stigmatizzando correttamente che, qualora avesse voluto discostarsi dalla disciplina statale, avrebbe potuto e dovuto prevederlo nella normativa di attuazione dello Statuto speciale la quale, al contrario, esordisce in senso nettamente opposto (ovvero come fonte che intende dare mera attuazione alla legge n. 482/1999). Probabilmente si è trattato di una grande occasione persa per il FVG, tanto più se si considera che già Livio Paladin, nel secondo commento allo Statuto di autonomia, in un periodo in cui ancora la giurisprudenza costituzionale era rigida nell'escludere qualunque

58 L.r. 2 luglio 1969, n. 11; l.r. 3 marzo 1977, n. 11; l.r. 8 settembre 1981, n. 68; l.r. 5 settembre 1991, n. 46; l.r. 22 marzo 1996, n. 15.

59 S. BARTOLE, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., 1570 s.

60 D.lgs. 12 settembre 2002, n. 223.

61 Nella sent. n. 159/2009, avente a oggetto la l.r. 18 dicembre 2007, n. 29 (Norme per la tutela, la valorizzazione e la promozione della lingua friulana), la Corte costituzionale, confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale, ha stabilito che l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde a quello previsto dal Titolo V, spettando allo Stato l'individuazione delle lingue minoritarie protette, degli elementi identificativi della minoranza linguistica da tutelare e degli istituti che caratterizzano la tutela. È stata dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni della legge regionale ritenute in contrasto con la l. n. 482/1999 e, in particolare, con due suoi principi cardine: la territorialità della tutela delle minoranze linguistiche e il necessario primato della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica. Per un commento alla sentenza v. R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di 'un nuovo modello di riparto delle competenze' legislative tra Stato e Regioni (Nota a C. cost. 22 maggio 2009, n. 159)*, in *Le Regioni*, 5, 2009, pp. 1121 ss.; S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale (Nota a C. cost. 22 maggio 2009, n. 159)*, in *Giur. cost.*, 3, 2009, pp. 1764 ss. In materia si segnalano anche le sent. n. 88/2011 e n. 215/2013.

intervento regionale promozionale a tutela delle minoranze, suggeriva la possibilità di utilizzare i decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale, anziché la legge ordinaria dello Stato, “tanto per stabilire una compiuta disciplina quanto per fissare una sommaria normativa di principio, la quale demandi alla legge regionale la competenza di determinare la regolamentazione di dettaglio” e specificava che tale opzione si sarebbe potuta seguire per tutte le materie enumerate nello Statuto come di competenza regionale allorché si fosse presentata l’esigenza di una particolare tutela della minoranza⁶². Una ricostruzione che pare antesignana dell’approdo cui è giunta la giurisprudenza costituzionale quarant’anni più tardi.

Così, tornando alla minoranza slovena, tra quelle ‘superprotette’ dell’arco alpino essa è senz’altro quella più debole⁶³. Dopo una prima fase in cui ha potuto contare essenzialmente sui provvedimenti adottati dal Governo militare alleato successivamente alla liberazione e su alcune prassi seguite dalle Amministrazioni statali, regionali e locali⁶⁴, sono seguiti l’intervento del legislatore statale che ha introdotto un sistema scolastico di tipo separatistico, in cui accanto a quelle in lingua italiana, operano scuole di ogni ordine e grado con lingua d’insegnamento slovena⁶⁵, nonché alcune pronunce della Corte costituzionale che hanno riconosciuto il diritto all’uso della lingua slovena nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e gli organi giudiziari operanti nella Provincia di Trieste, sul presupposto che quella slovena fosse una minoranza riconosciuta⁶⁶.

Ma l’impegno per una tutela globale, già assunto in sede di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Osimo e stimolato dalle crescenti attese della comunità slovena e dal mutamento delle condizioni internazionali, è stato concretamente assunto dallo Stato solo a seguito del formale riconoscimento della lingua e della cultura slovena (art. 2 l. n. 482/1999), con la legge 23 febbraio 2001, n. 38, che ha introdotto un più organico e stabile sistema di protezione, riconosciuta a tutti gli appartenenti alla minoranza slovena residenti in Regione e assimilabile in sostanza a quella potenzialmente apprestabile per le altre minoranze ai sensi della legge quadro⁶⁷. Sulla scia di questo intervento si colloca la legge regionale 16 novembre

62 L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, cit., 20 e, spec., nota n. 21.

63 F. PALERMO, G. PREDONZANI, *Minoranza slovena in Italia: una tutela incompiuta*, in www.balcanicaucaso.org, 28 ottobre 2008.

64 Che, nell’ambito della discrezionalità loro riconosciuta, avevano dato spontaneamente attuazione dello statuto speciale del 1954 rispetto all’uso della lingua slovena: G. CONETTI, *Osservazione a Pretura di Roma, Ordinanza 19 gennaio 1981*, in *Giur. cost.*, 1982, 395 s.

65 L. n. 1012/1961 recante la ‘Disciplina delle istituzioni scolastiche nella Provincia di Gorizia e nel Territorio di Trieste’.

66 Sent. n. 28/1982 e n. 62/1992.

67 In relazione soprattutto ai profili inerenti all’ambito territoriale di applicazione (art. 4), all’onomastica e alle denominazioni (art. 7), all’uso della lingua nella Pubblica Amministrazione (art. 8), negli organi elettivi (art. 9), nelle insegne pubbliche e nella toponomastica (art. 10), nell’ambito scolastico (artt. 11-15), in cui si prevede l’estensione di alcune garanzie anche alla Provincia di Udine con un modello di compresenza linguistica graduata. Su quest’ultimo aspetto v. F. GUELLA, *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con ‘piccole’ minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in ‘lingua propria’*, in osservatoriosullefonti.it, 1, 2016, 8 s. La legge istituisce inoltre il Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena (art. 3), interviene a favore delle

2007, n. 26, che integra e attua la disciplina statale, con interessanti elementi di innovazione⁶⁸. Tale disciplina denota una accresciuta sensibilità del legislatore regionale per il fattore minoritario, che sopravanza anche quella del legislatore statale del 1999 e che qualifica la minoranza non più come mero destinatario di scelte calate dall'alto, ma come soggetto interlocutore⁶⁹, non giungendo comunque a configurare un modello bilingue, fondato sulla parità tra l'italiano e lo sloveno.

Il friulano come lingua minoritaria viene formalmente riconosciuto dalla citata legge quadro, quantunque la sua rilevanza come lingua oggetto di tutela, nella normativa statale, sia molto più risalente⁷⁰. La prima disciplina organica si identifica con la legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29, che riordina e innova la normativa precedente⁷¹. Essa prevedeva inizialmente soluzioni fortemente espansive delle garanzie previste dalla legge quadro statale, quali l'utilizzo della lingua negli uffici regionali anche al di fuori del territorio di insediamento del gruppo linguistico, il libero uso della lingua nei Consigli comunali salva la mera facoltà di ripetizione degli interventi, l'introduzione di toponimi nella sola lingua friulana, l'erogazione generalizzata del relativo insegnamento salvo espressa rinuncia. Con la

istituzioni e delle attività della minoranza (art. 16), del patrimonio storico e artistico (art. 20), degli interessi sociali, economici e ambientali della stessa (art. 21), agevola e favorisce i rapporti delle popolazioni di confine con la Repubblica di Slovenia (art. 17) e impegna il legislatore a favorire l'accesso alla rappresentanza politica dei candidati appartenenti al gruppo sloveno in Parlamento (art. 26).

68 Che toccano i seguenti aspetti: promozione dei rapporti internazionali, nei limiti delle competenze regionali (art. 3); sostegno della collaborazione tra le diverse identità linguistiche regionali (art. 4); potenziamento degli strumenti partecipativi che permettono il diretto coinvolgimento delle organizzazioni slovene ai procedimenti decisionali (artt. 5 ss.); salvaguardia degli interessi sociali, economici e ambientali del territorio di insediamento della minoranza slovena (art. 14); riferimenti a varietà slave arcaiche, di cui si formalizza così l'esistenza (artt. 2 co. 3, 10 co. 3, 22).

69 Cfr. B. BREZIGAR, *La politica linguistica per la lingua slovena*, in L. Maccani, M. Viola (cur.), *Il valore delle minoranze. La leva ordinamentale per la promozione delle comunità di lingua minoritaria*, Trento, Provincia autonoma di Trento - Servizio per la promozione delle minoranze linguistiche locali, 2010, 112 ss.

70 Si consideri, per esempio, che l'art. 26 della ricordata l. n. 546/1977 sulla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto del 1976, istituendo l'Università degli Studi di Udine poneva, tra gli obiettivi della stessa, come già rilevato (v. *sub* nota n. 37), quello di divenire organico strumento di sviluppo e di rinnovamento della lingua del Friuli. Sul punto si ricorda tuttavia che la mera menzione della lingua friulana nel testo normativo non è stata ritenuta idonea di per sé a fondare già allora il riconoscimento della minoranza friulana, in ragione del contesto in cui la disposizione si collocava e dell'assenza di ogni positiva identificazione soggettiva o territoriale della minoranza: v. TAR FVG, sent. 15 luglio 1996, n. 783. Sull'idoneità di leggi statali recanti unicamente la menzione di gruppi linguistici a fondare il formale riconoscimento degli stessi v. G. MOR, *L'uso della lingua di minoranza nei rapporti con le pubbliche amministrazioni*, in Aa. Vv., *Il problema della tutela della minoranza slovena*, Gorizia, I.S.G.RE., 1982, 37, nonché D. GIROTTO, *Le Regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari*, in S. Bartole (cur.), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, 72, spec. nota n. 42.

71 L.r. n. 68/1981 recante 'Interventi regionali per lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali', che concepiva e valorizzava la lingua friulana soprattutto come bene culturale; l.r. n. 15/1996 recante 'Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali minoritarie', che per la prima interveniva in ambiti strategici per la tutela della lingua friulana quali la scuola, l'amministrazione, l'editoria, i mass-media.

ricordata sentenza n. 159/2009 la Corte ha censurato l'intento del legislatore regionale di introdurre garanzie tali da permettere al friulano di affiancarsi all'italiano in ogni situazione comunicativa, non potendo il legislatore regionale derogare la disciplina quadro statale⁷².

Oltre al quadro generale tracciato, da rilevare il peculiare trattamento riservato alla lingua friulana da ulteriori fonti regionali, dal momento che la relativa comunità linguistica è quella assolutamente prevalente sul territorio: è stato dunque appositamente istituito un ente competente a definire gli indirizzi di politica linguistica relativamente al friulano, l'ARLeF (*Agenzie regional pe lenghe furlane* – Agenzia Regionale per la Lingua Friulana)⁷³, deputato anche all'attivazione e alla gestione dello Sportello linguistico regionale per la lingua friulana, con lo scopo di rendere effettivo l'esercizio del diritto di usare la lingua friulana nei rapporti con la Regione, i suoi enti strumentali, gli enti locali⁷⁴.

La legge regionale 20 novembre 2009, n. 20 ha infine dato attuazione agli strumenti previsti dalla legge n. 482/1999 anche con riferimento alle comunità minoritarie ladine e germanofone, con riscontri applicativi complessivamente positivi soprattutto in relazione alla visibilità delle comunità di origine germanica e alla valorizzazione delle rispettive specificità idiomatiche⁷⁵.

Molti sono i punti qualificanti comuni ai menzionati interventi regionali: la garanzia della facoltà di utilizzare la lingua madre nei rapporti con le pubbliche amministrazioni⁷⁶ e in tutte le indicazioni rivolte al pubblico come insegne, etichette, etc.⁷⁷; la promozione e la valorizzazione del patrimonio linguistico, anche tramite l'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole del territorio⁷⁸ e il suo utilizzo nella radiotelevisione⁷⁹; la facoltà riconosciuta ai Comuni di adottare toponimi e segnaletica stradale in doppia lingua⁸⁰; diverse misure di sostegno di carattere finanziario.

Da una valutazione complessiva dell'evoluzione normativa ma, soprattutto, della sensibilità collettiva in ordine al fattore linguistico, va rilevato che quest'ultimo ha assunto oggi in FVG

72 V. *supra*, *sub* nota n. 61.

73 Art. 6, co. 66 e 67, l.r. n. 4/2001, come modificato dall'art. 4, l.r. n. 20/2004; art. 28, l.r. n. 29/2007. Sul tema v. W. CISILINO, *L'Agenzie Regional pe Lenghe Furlane (ARLeF) della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Funzioni e prospettive*, in C. Cressati, M. Stolfo (cur.), *Lingue, diritti, cittadinanza/Languages, Rights, Citizenship*, Udine, FORUM, 2014, 207 ss.

74 Art. 16 l.r. n. 6/2014.

75 Sulla cui condizione v. M. STOLFO, *La tutela delle minoranze di lingua tedesca nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in J. Woelk, S. Penasa, F. Guella (cur.), *Minoranze linguistiche e Pubblica Amministrazione*, Padova, CEDAM, 2014, 177 ss.; V. PLOZNER, *Le minoranze di lingua tedesca: Friuli-Venezia Giulia, Italia, Europa*, in C. Cressati, M. Stolfo (cur.), *Lingue, diritti, cittadinanza/Languages, Rights, Citizenship*, cit., 199 ss.

76 Artt. 6, 8 e 9, l.r. n. 29/2007; artt. 5 e 6, l.r. n. 20/2009.

77 Art. 13, l.r. n. 26/2007; art. 7, l.r. n. 20/2009.

78 Capo III, l.r. n. 29/2007; artt. 12, l.r. n. 20/2009.

79 Capo IV della l.r. n. 29/2007; art. 17, l.r. n. 26/2007; art. 13, l.r. n. 20/2009.

80 Artt. 10 e 11, l.r. n. 29/2007; art. 10, l.r. n. 20/2009.

una centralità che mai aveva avuto in passato, tant'è che vi è chi ha scorto anche un processo di trasformazione della comunità regionale da “comunità territoriale con minoranze linguistiche” a “comunità territoriale con più lingue”, tesa allo sviluppo pieno e consapevole del plurilinguismo⁸¹. Forse si tratta di conclusioni un po' troppo ottimistiche ma, in ogni caso, la costante e sempre più capillare diffusione della sensibilità per il fattore linguistico è senz'altro un indice positivo rispetto al tema cruciale della visibilità interna, ma anche esterna della specialità⁸², dimensioni che devono sempre essere tenute ben presenti perché consentono di individuare ciò che fa parte della ‘Costituzione materiale’ di un ordinamento.

3.3 Il sistema integrato Regione-enti locali

La Regione FVG ha acquisito la titolarità della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni a seguito della modifica dello Statuto speciale apportata dalla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2⁸³. La concreta individuazione del perimetro e dei contenuti della materia è successivamente avvenuta a opera del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9⁸⁴.

Prima di allora lo Statuto contemplava unicamente, tra le materie di potestà legislativa concorrente, l'ordinamento e la circoscrizione dei Comuni (art. 5, n. 5)⁸⁵, competenza da leggersi alla luce degli artt. 59 e 60 St., specificamente riguardanti gli enti locali⁸⁶. Si comprende così come la legislazione regionale si sia incentrata, per i primi decenni di vita della Regione, su ambiti materiali limitati, quali i finanziamenti agli enti locali, le indennità di carica degli amministratori, il decentramento di funzioni e, soprattutto, il controllo sugli atti degli enti locali⁸⁷. Tuttavia, già in questa prima fase è possibile identificare un modello

81 M. STOLFO, *Una Regione plurilingue nell'Europa plurilingue. La tutela delle minoranze in Friuli Venezia Giulia*, in L. Maccani, M. Viola (cur.), *Il valore delle minoranze. La leva ordinamentale per la promozione delle comunità di lingua minoritaria*, cit., 105.

82 Su cui v. R. TONIATTI, *Le vie della democrazia partecipativa per la legittimazione delle autonomie speciali*, in G. Coinu, G. Demuro, F. Mola (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, in corso di pubblicazione.

83 Tale legge ha parimenti integrato gli Statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, spettando in precedenza alla sola Sicilia la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

84 Recante ‘Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni’.

85 Mentre l'ordinamento provinciale era di competenza dello Stato: v. Corte cost., sent. n. 284/1993.

86 L'art. 59, nel testo originario, stabiliva che “Le Province ed i Comuni della Regione sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione. Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento regionale. Con legge regionale possono essere istituiti, nell'ambito delle circoscrizioni provinciali, circondari per il decentramento di funzioni amministrative”. L'art. 60 prevede che “Il controllo sugli atti degli Enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato”.

87 Si ricordano le l.r. n. 3/1966, n. 48/1977, n. 49/1991, sino all'abrogazione dei controlli a opera della l.r. n. 21/2003.

peculiare di rapporti Regione-enti locali – apprezzabile sul piano dei soggetti, delle deleghe e dei controlli – definibile come ‘amministrazione regionale integrata’, che si caratterizza per il ruolo dominante della Regione non solo sul fronte della programmazione e della legislazione sulle funzioni e i soggetti dell’organizzazione del governo locale⁸⁸, ma anche della puntuale determinazione delle scelte gestionali degli enti locali, la cui attività risulta finalizzata, sul piano politico-istituzionale, agli indirizzi regionali⁸⁹.

A seguito dell’acquisizione della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la Regione ha disciplinato la sostituzione degli organi regionali a quelli statali nell’esercizio di una serie rilevante di prerogative nei confronti del sistema locale⁹⁰; è intervenuta a più riprese sul sistema elettorale degli enti locali⁹¹; ha istituito il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale⁹²; ha avviato il processo devolutivo di funzioni alle autonomie locali⁹³; ha operato una prima razionalizzazione del governo locale con specifico riferimento al territorio montano⁹⁴. Tuttavia il primo intervento organico si registra solo con la l.r. 9 gennaio 2006, n. 1, recante ‘Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia’.

Tale corpo normativo si fondava su alcuni principi fondamentali quali l’unità e il policentrismo regionale (art. 1), il pluralismo istituzionale (art. 2), la vocazione internazionale (art. 3), la tutela e l’integrazione sociale dei cittadini e delle persone (art. 4). Il sistema istituzionale dei poteri pubblici era informato inoltre ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e si sviluppa ponendo, da un lato, in capo alla Regione, funzioni di alta programmazione, al fine di perseguire lo sviluppo omogeneo dell’intera comunità regionale, di elaborazione concertata di alte strategie, di supporto dell’intero sistema (art. 6) e affermando, dall’altro, l’autonomia statutaria e regolamentare, organizzativa e finanziaria dei Comuni e delle Province (art. 8, co. 4), titolari delle funzioni a essi riconosciute e di quelle ulteriori, conferite con legge (art. 8, co. 5)⁹⁵. Tra le peculiarità della legge si segnala

88 In ciò affermando, nelle materie di competenza della Regione, la non estensibilità del procedimento seguito per le ordinarie dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

89 Per una ricognizione sino alla fine degli anni Ottanta, v. M. MARPILLERO, *Il ruolo degli Enti locali nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in G. Mor (cur.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un’identità*, cit., 476 ss.

90 La l.r. n. 23/1997 recante ‘Norme urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi, in materia di autonomie locali e di organizzazione dell’Amministrazione regionale’.

91 L.r. 14/1995, l.r. n. 9/2001, l.r. n. 19/2013.

92 Art. 127 l.r. n. 13/1998.

93 L.r. n. 15/2001 recante ‘Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali’.

94 L.r. n. 33/2002 recante la ‘Istituzione dei Comprensori montani del Friuli Venezia Giulia’, poi ridenominati Comunità montane dall’art. 2, co. 27 l.r. n. 1/2004 (legge finanziaria 2004).

95 In particolare, i Comuni rappresentano la comunità locale (art. 8, co. 1) e costituiscono il principale livello ordinamentale a cui vanno attribuite tutte le funzioni amministrative di erogazione dei servizi alla persona, di sviluppo economico e sociale e di governo del territorio (art. 16); le Province, quali rappresentanti degli interessi di area vasta della propria comunità (art. 8, co. 2), svolgono invece funzioni e servizi in alcuni settori legislativamente determinati (art. 17).

la previsione: dei c.d. ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER: art. 25), che non si configurano quale nuovo ente locale ma come dimensione territoriale d'area vasta sovracomunale adeguata all'esercizio dell'attività di governo, ove possano trovare sintesi le economie di scala nell'erogazione dei servizi e la progettualità per lo sviluppo del territorio⁹⁶; dell'assemblea delle Province (art. 29, co. 1), al fine di valorizzazione della coesione territoriale, sociale ed economica della comunità regionale e con lo scopo di svolgere compiti di coordinamento, indirizzo e progettazione, per la tutela e la valorizzazione delle identità linguistiche e culturali, nonché per la gestione di servizi, ricadenti su aree interprovinciali⁹⁷; del Consiglio delle autonomie locali (CAL: artt. 31-37), organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali⁹⁸. Da rilevare, infine, che la legge, accanto alla disciplina ordinamentale, recava altresì i principi fondamentali dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché i principi di finanza e contabilità connessi al riconoscimento e alla valorizzazione della stessa (artt. 42-45).

Proseguendo il processo di devoluzione di funzioni alle autonomie locali, da ricordare la l.r. 27 novembre 2006, n. 24⁹⁹, che ha toccato complessivamente una sessantina di procedimenti che sono stati trasferiti dalla Regione a Comuni, Province e Comunità montane, lasciando un ampio spazio alla loro autonomia regolamentare. Il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi è organizzato secondo una ripartizione per materia con un'ulteriore suddivisione in base al livello di governo territoriale destinatario del trasferimento medesimo.

Un nuovo intervento sul governo locale nelle aree montane – ma che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto costituire un modello di razionalizzazione poi applicabile a tutto il territorio regionale – è identificabile nella l.r. 11 novembre 2011, n. 14¹⁰⁰. La disciplina era preordinata a un radicale intervento di riordino istituzionale nel territorio montano del FVG, con l'obiettivo fondamentale, ispiratore dell'intero impianto, di fare fronte sia alla necessità di succedere all'esperienza delle Comunità montane, sia all'esigenza di sopperire all'inadeguatezza organizzativa dei piccoli Comuni, attraverso l'istituzione di un solo soggetto istituzionale, l'Unione dei Comuni montani. Il suo percorso attuativo, pur caratterizzato da

96 Essi, infatti, avrebbero dovuto assicurare l'interlocuzione dei Comuni in forma associata con la Regione e la Provincia per la programmazione di interventi integrati, tra i quali la realizzazione di opere pubbliche, la programmazione territoriale e le reti infrastrutturali dei servizi pubblici locali, il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

97 In attuazione di tale disposizione, nel 2007 si è costituita, tra le Province di Pordenone e Udine, l'Associazione delle Province friulane.

98 Che si sostituisce alla già esistente Assemblea delle autonomie locali di cui alla l.r. n. 15/2001, presentandosi con una struttura più snella, con maggiori compiti, con regole di funzionamento più precise.

99 Recante disposizioni sul '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', e che completa un percorso iniziato già con la l.r. n. 10/1988.

100 Sulla 'Razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano. Istituzione delle Unioni dei Comuni montani'.

elementi di innovazione con riferimento ai modelli tradizionali delle forme di cooperazione intercomunale¹⁰¹, è stato tuttavia interrotto, a seguito del cambio della maggioranza di governo regionale¹⁰².

La legislazione più recente si contraddistingue per una concezione che conferma e, per certi versi, rafforza, il ruolo delle autonomie locali come componente costitutiva, accanto alla Regione, di un unico sistema integrato. Il riferimento è innanzitutto alla l.r. 12 dicembre 2014, n. 26¹⁰³ la quale, nel solco della legislazione nazionale¹⁰⁴, ridefinisce il tessuto dell'associazionismo locale innescando un processo a più tappe – tutt'ora in corso – che, accanto alla disciplina delle fusioni tra Comuni¹⁰⁵, istituisce le Unioni territoriali intercomunali (UTI), enti locali aventi natura di unioni di Comuni, per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale (art. 5, co. 1)¹⁰⁶. Sul versante della valorizzazione del

101 Le Unioni montane istituite dalla legge citata erano destinate, nell'intenzione del legislatore, a sostituire le Comunità montane caratterizzandosi, rispetto a queste ultime, sotto un duplice profilo: l'assetto funzionale, maggiormente flessibile e in gran parte configurabile sulla base delle esigenze proprie di ciascuna Unione; la forma di governo, che accentuava la natura delle Unioni quali proiezioni organizzative e funzionali dei Comuni che ne facevano parte. Tali caratteristiche avrebbero dovuto agevolare un percorso di riassetto del governo locale nei territori montani che, preservando il ruolo indefettibile del Comune come livello di governo più prossimo al cittadino, consentisse di razionalizzare l'esercizio delle funzioni e la prestazione dei servizi secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia. Da rilevare che l'ambito territoriale delle Unioni montane era definito dalla legge, ma sulla base delle indicazioni pervenute dai Comuni interessati.

102 V. art. 10, co. 32 ss. l.r. n. 6/2013 (assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015).

103 Recante disposizioni sul 'Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione delle funzioni amministrative'.

104 In particolare, della l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio), recante 'Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni'.

105 Da realizzarsi attraverso un programma annuale approvato dalla Giunta regionale – su proposta dell'Assessore competente e previo parere dei Consigli comunali interessati, anche sulla base di proposte provenienti da istituzioni e comitati espressione del territorio – sulla base del quale la stessa esercita l'iniziativa legislativa (art. 8).

106 Sul modellino di cooperazione il legislatore regionale ha compiuto alcune scelte di fondo sintetizzabili come segue: iniziale obbligatorietà dell'adesione alle UTI per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana (art. 6, co. 1) e facoltatività dell'adesione alle Unioni per i Comuni con popolazione superiore (art. 6, co. 2), con la specificazione che la non adesione comporta una riduzione del 30% delle risorse destinate annualmente dalla Regione al finanziamento del loro bilancio (art. 42, co. 4); determinazione della concreta configurazione delle UTI da parte della Regione con provvedimento da adottare sulla base di criteri stabiliti dalla legge, alcuni dei quali inderogabili, altri derogabili su richiesta dei Comuni e con congrua motivazione (art. 4); forma di governo assembleare, con l'organo rappresentativo (Assemblea) a elezione indiretta, ovvero di secondo grado, in quanto costituito da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti all'UTI e Presidente eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti (artt. 13 e 14); riconoscimento alle UTI della titolarità di funzioni proprie, di funzioni delegate, nonché della gestione di funzioni di cui i Comuni restano titolari, della possibilità di delega di funzioni comunali ulteriori da parte dei Comuni (artt. 23 ss.); riconoscimento alle UTI, accanto a funzioni di amministrazione attiva, di funzioni di programmazione e di pianificazione (art. 17); attribuzione alle UTI, in relazione alle funzioni esercitate, degli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi a essa affidati (art. 23, co. 2). Da rilevare che il legislatore regionale è successivamente intervenuto

pluralismo etnico-linguistico nella prospettiva del governo locale, è inoltre prevista l'istituzione delle Assemblee di comunità linguistica, quali organismi deputati alla valorizzazione e alla salvaguardia della coesione territoriale, sociale ed economica delle comunità linguistiche friulana, slovena e tedesca presenti sul territorio regionale, con compiti di promozione, indirizzo, progettazione, coordinamento e consultazione ai fini della tutela e della valorizzazione dell'identità linguistica e culturale di dette comunità (art. 21).

Tali interventi, se da un lato costituiscono esercizio tangibile dell'autonomia speciale – soprattutto laddove qualificano le UTI come soggetti attori dello sviluppo locale –, dall'altro attestano la persistenza di un retaggio culturale che riporta all'idea originaria di 'amministrazione regionale integrata' che si è sopra ricordata e che postula un ruolo piuttosto pervasivo della Regione nei confronti del sistema delle autonomie, come denotano anche le successive leggi regionali di riforma del CAL¹⁰⁷ e della finanza locale¹⁰⁸ le quali, se lette nella prospettiva di un sistema Regione-autonomie locali realmente integrato, non realizzano forme di concertazione e raccordo tra i due livelli di governo particolarmente incisive. Sul punto ci si limita d'altro canto a rilevare che un maggiore coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali regionali costituirebbe fattore di arricchimento della qualità delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione dell'autonomia, soprattutto in una Regione caratterizzata da un'identità culturale composita come il FVG; agevolerebbe l'attuazione delle stesse politiche pubbliche, proprio perché partecipate già nella fase ascendente della loro elaborazione; rappresenterebbe un meccanismo fondamentale per recuperare trasparenza e imputabilità dei processi decisionali nei confronti dei cittadini.

Un ultimo cenno riguarda il fatto che il riordino del governo locale tiene conto del procedimento di revisione statutaria volto alla soppressione delle Province¹⁰⁹, che è stato attivato dal Consiglio regionale del FVG il 30 gennaio 2014 attraverso l'approvazione della c.d. 'legge voto' volta, principalmente, alla soppressione delle Province onde realizzare un sistema istituzionale dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo, la Regione e i Comuni. L'iter parlamentare si è concluso con l'approvazione della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, che ha modificato nel senso indicato lo Statuto speciale. D'altro canto, già in precedenza il FVG aveva affermato la propria autonomia speciale in materia di riordino del

sull'impianto originario, tra l'altro prevedendo l'obbligatorietà della partecipazione alle UTI per tutti i Comuni e l'eliminazione dei meccanismi di penalizzazione diretta in caso di mancata adesione.

107 L.r. 22 maggio 2015, n. 12, rispetto alla quale appare privilegiarsi il rapporto del CAL con l'Esecutivo, posto che le funzioni più incisive hanno come interlocutore la sola Giunta (art. 8). Inoltre, limitativa risulta la reiterazione della scelta, anch'essa già contenuta nella L.r. n. 1/2006, di circoscrivere il suo intervento, in sede di procedimento legislativo, alla fase dell'iniziativa legislativa (in concreto, perlopiù giunta).

108 L.r. 17 luglio 2015, n. 18. In proposito si ricorda che l'art. 7 prevede che il Presidente della Regione e il Presidente del CAL concertino le politiche territoriali e stipolino annualmente la "Intesa per lo sviluppo regionale e locale". Che tale previsione sia o meno idonea allo scopo si potrà comprendere solo alla luce di come verrà attuato il dettato normativo.

109 Il mantenimento del livello provinciale è infatti a tempo determinato e, a seguito del suo superamento, è prevista l'allocazione delle funzioni provinciali in capo ai Comuni (o alle UTI) e alla Regione (art. 32).

livello di governo provinciale: a fronte delle rilevanti innovazioni apportate all'assetto della forma di governo e delle funzioni provinciali dal d.l. n. 201/2011 (convertito in l. n. 214/2011), poi completate sul versante del riordino territoriale dal d.l. n. 95/2012 (convertito in l. n. 135/2012), il legislatore del FVG, da un lato, ha fatto ricorso alla Corte costituzionale¹¹⁰, dall'altro, ha approvato la l.r. 9 marzo 2012 n. 3 recante 'Norme urgenti in materia di autonomie locali', proprio con lo scopo di ribadire la propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni¹¹¹.

4. Dalla specialità nei fatti alla specialità sostenibile: sovranità fiscale e autonomia speciale nella recente stagione dei rapporti Stato-Regione

Dall'analisi che precede, sebbene necessariamente limitata quanto a estensione e profondità, si evince che il concreto esercizio dell'autonomia - ossia la capacità politica di individuare, tra mediazioni e selezione, l'interesse unitario e gli interessi parziali del territorio - ha contribuito in modo soddisfacente a consolidare e ad alimentare il fondamento della specialità, mettendone innanzitutto in evidenza la strumentalità rispetto alle ragioni originarie.

Tale analisi sarebbe però parziale se non si ammettesse che oggi la dimostrazione della specialità nei fatti¹¹² si è rivelata non più sufficiente per giustificare i regimi differenziati: anche le Speciali che hanno dato prova di aver utilizzato proficuamente gli spazi di autonomia, con senso di responsabilità nei rapporti con lo Stato, hanno infatti risentito pesantemente della messe di fonti statali che hanno imposto drastici tagli di spesa o, comunque, notevoli condizionamenti nelle scelte di indirizzo politico e quindi negli atti di

110 Denunciando, tra l'altro, l'illegittimo utilizzo della decretazione d'urgenza e il contrasto della disciplina sul riordino delle Province con gli artt. 114, 117, 118, 133 Cost., nonché con lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione in materia di ordinamento degli enti locali. Il giudizio si è concluso con la sent. n. 220/2013, che ha dichiarato l'illegittimità dell'utilizzo della decretazione d'urgenza per conseguire la trasformazione dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale.

111 In particolare la legge regionale disponeva, nelle more dell'attuazione della riforma dell'ente Provincia, l'applicazione della legislazione regionale in materia elettorale, nonché di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, confermando le vigenti modalità di elezione, formazione e composizione degli organi di governo e la legislazione in materia di funzioni comunali e provinciali. La legge regionale è stata impugnata dal Governo innanzi alla Corte, lamentando la violazione dell'art. 117, co. 3 Cost., dal momento che la trasformazione delle amministrazioni provinciali in enti di secondo grado si porrebbe come principio fondamentale della legislazione statale in un'ottica di diversa organizzazione degli enti locali connessa alla riduzione della spesa pubblica e costituirebbe, quindi, una precisa esplicitazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (disciplina 'interposta'). Il contenzioso è stato definito con la sent. n. 197/2015, che ha dichiarato inammissibile il ricorso alla luce dell'effetto retroattivo della richiamata sentenza n. 220/2013 in relazione alle questioni ancora pendenti, che privava l'impugnazione statale del parametro (interposto) sulla cui base effettuare una valutazione di legittimità costituzionale.

112 Sulla quale insiste, per esempio, L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle Autonomie speciali e i vincoli di sistema*, cit., 4, il quale ritiene che il vero fatto differenziale rilevante per la legittimazione della specialità sia la prova concreta fornita nell'esercizio dell'autonomia.

normazione regionali, a fronte della crisi economico-finanziaria e della giurisprudenza costituzionale che ha in vario modo avallato gli interventi statali. Proprio sul versante dei rapporti finanziari si è avuto probabilmente il *vulnus* più incisivo alla specialità, considerato che la cornice normativa nella quale si inscrivono i rapporti tra lo Stato e le Autonomie in questo ambito è diversa, come noto, da quella caratterizzante le Regioni ordinarie e tendente a un modello di 'federalismo fiscale' su base pattizia, fondato su fonti più garantiste per l'autonomia regionale¹¹³.

L'analisi delle relazioni finanziarie diviene quindi un passaggio obbligato per comprendere quale sia oggi, in concreto, la specialità sostenibile e, quindi, per cercare di abbozzare qualche ipotesi di sviluppo futuro del regionalismo differenziato. Ed è significativo, al riguardo, che le questioni finanziarie siano senza dubbio uno dei nodi più problematici del rapporto fra Stato e Regione FVG.

Per inquadrare la consistenza dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione (art. 48 St.) è opportuno partire dalle norme dello Statuto che definiscono le tipologie di entrate tributarie regionali e dall'applicazione che hanno ricevuto nel tempo.

Il FVG è dotato di potestà impositiva propria sulla base del combinato disposto degli artt. 5, co. 1, n. 3 e 51 St.: non si registra tuttavia un significativo esercizio di tale competenza da parte della Regione, che si è limitata a 'manovrare' i tributi propri derivati¹¹⁴, istituiti con legge dello Stato, senza mai istituire tributi propri in senso stretto¹¹⁵. La parte più significativa delle entrate regionali è quindi determinata dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, nella misura stabilita dall'art. 49 St.¹¹⁶: rispetto ad altre autonomie speciali, tale

113 In estrema sintesi, per quanto attiene al rilevante profilo del potere impositivo, per le Regioni speciali sono i rispettivi Statuti che determinano direttamente la potestà impositiva, la quale può essere esercitata senza attendere la legge statale di coordinamento (almeno sulla carta) e può spingersi sino all'autonoma individuazione di tributi propri in grado di finanziare le politiche di spesa regionali: v. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, Jovene, 2013, 135 ss. e, spec., 152. L'art. 27 l. n. 42/2009 prevede, inoltre, la costituzione di un Tavolo politico di confronto bilaterale per stabilire un equilibrio tra la disciplina statale e i singoli ordinamenti differenziati, e attribuisce alle norme di attuazione degli Statuti di autonomia la fissazione dei criteri e delle modalità di concorso delle speciali al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari. Parimenti alle norme di attuazione spetta inoltre disciplinare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per quanto attiene alla potestà legislativa regionale e la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo o di vantaggio.

114 IRAP; addizionale IRPEF; tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, co. 24, l. n. 549/1995); tassa per il diritto allo studio universitario (art. 3, co. 20, della medesima legge); contributo sui premi delle assicurazioni dei veicoli e dei natanti (art. 334, d.lgs. n. 209/2005); tassa di concessione regionale per il rilascio della abilitazione all'esercizio venatorio (art. 23, l. n. 157/1992).

115 Per un quadro d'insieme, cfr. G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 143 ss.

116 IRPEF (6/10), IRPEG/IRES (4,5/10), IVA (9,1/10), ritenute su interessi e redditi da capitale (6/10), imposte su energia elettrica, tabacchi e canoni di concessioni idroelettriche (9/10), nonché il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione. L'articolo è stato più volte modificato per essere adattato all'evoluzione del sistema tributario statale. Problema di rilievo sono i criteri di riferibilità del gettito del tributo alla Regione (art. 1, co. 4, d.lgs. n. 137/2007): nella quasi totalità dei

compartecipazione è limitata sia rispetto al numero di tributi compartecipati, che non sono la totalità, sia rispetto al *quantum* della proporzione attribuita alla Regione¹¹⁷. Infine, l'art. 50 prevede contributi speciali statali destinati a scopi determinati che non rientrino nelle funzioni normali della Regione (l'unica tipologia ammessa di trasferimenti vincolati).

Come si vede, nella logica del microsistema statutario in materia finanziaria le entrate regionali sono stabilite sulla base di criteri predeterminati e sottratti alla disponibilità del legislatore statale¹¹⁸. Un elemento di flessibilità è introdotto nel sistema dall'art. 63, co. 5, St., il quale stabilisce che le norme del Titolo IV (Finanze - Demanio e patrimonio della Regione) possono essere modificate anche con legge ordinaria, sentita la Regione: un'affermazione del metodo negoziale in materia finanziaria.

In questo contesto si inserisce la legge delega sul c.d. 'federalismo fiscale' (l. 5 maggio 2009, n. 42), intervento normativo che presenta dei problemi strutturali intrinseci¹¹⁹, ma che solleva questioni del tutto peculiari con riferimento alla specialità finanziaria. L'art. 27 dà infatti un riconoscimento di particolare valore al principio dell'accordo, individuando nelle norme di attuazione degli Statuti speciali - che prevedono a monte una negoziazione bilaterale all'interno delle Commissioni paritetiche Stato-Regione - la fonte con cui definire le modalità di partecipazione delle Autonomie speciali al federalismo fiscale¹²⁰. D'altro canto, l'articolo medesimo prevede numerosi obblighi di adeguamento della disciplina finanziaria ai fini del raggiungimento di obiettivi finanziari nazionali, ponendo il delicato - e non risolto - problema della legittimità delle disposizioni di una legge ordinaria che obblighino a emendare gli Statuti speciali (fonte di rango costituzionale) e pretendano di incidere sul contenuto di fonti atipiche (e dotate di forza passiva peculiare rispetto alle leggi ordinarie) come le norme di attuazione¹²¹.

La prassi delle relazioni finanziarie Stato-Regione FVG non si è tuttavia indirizzata verso l'adozione di apposite norme di attuazione dello Statuto, quanto piuttosto verso la

casi esso è il luogo di riscossione o il luogo di consumo (per i tributi relativi a energia elettrica, tabacchi o accise su benzina e gasolio); l'eccezione è costituita dalla compartecipazione sulle ritenute sui redditi da pensione per la quale - a seguito dell'accordo Prodi-Illy del 2006 - il criterio è la residenza del soggetto passivo.

117 B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 254, Tab. 2.

118 Salva la possibilità per lo stesso di modificare la disciplina dei tributi compartecipati, a prescindere dal fatto che essa finisca per incidere, indirettamente, sul *quantum* del gettito nella disponibilità della Regione (Corte cost., sent. n. 241/2012). Un rilevante fattore di certezza delle entrate tributarie per la Regione è dato invece dalla previsione che le quote regionali siano riversate direttamente alla Regione dall'Agenzia delle Entrate entro un termine stabilito dal pagamento del contribuente, in modo che lo Stato non possa ritardare il versamento stesso (art. 1, d.lgs. n. 137/2007).

119 E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009; A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il 'federalismo fiscale'. Commento alla legge 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010.

120 Come ribadito anche dalla Corte costituzionale: v. per es., sent. 155/2015.

121 F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 20-22.

negoziazione volta per volta di accordi politici per definire le questioni controverse e la misura della partecipazione del FVG alla solidarietà nazionale e agli obiettivi di finanza pubblica, con successiva ricezione del contenuto degli accordi tramite legge statale, ovvero con la legge di stabilità¹²². Questa scelta, verosimilmente determinata dai vantaggi immediati (e dal ritorno ‘di immagine’) che possono ottenersi nella negoziazione politica, non fa però che confermare (e intensificare) i dubbi sistematici in merito alle fonti della specialità finanziaria e alle conseguenti garanzie per la Regione nel caso di mancato rispetto dei patti da parte dello Stato. Il contenzioso che ne è seguito di fronte alla Corte costituzionale¹²³ pare confermare in qualche modo tali perplessità.

Un’ulteriore tappa è segnata dalla crisi economico-finanziaria, dalla parallela evoluzione del quadro normativo europeo in materia di finanza pubblica¹²⁴ e dalla conseguente adozione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, idonee entrambe a incidere anche sulle Autonomie speciali¹²⁵, rafforzando gli obblighi gravanti sulla gestione finanziaria e autorizzando il legislatore statale a intervenire sull’autonomia finanziaria regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Regione contribuisce al rispetto di tale disciplina prima di tutto mantenendo in equilibrio il proprio bilancio e riducendo l’indebitamento e, in particolare, il rapporto debito/PIL regionale. Le peculiarità contabili conseguenti alla specialità finanziaria devono indurre alla prudenza nel comparare i bilanci del FVG con quelli delle altre Regioni¹²⁶; ciononostante, sulla base dei dati desumibili dalle Relazioni sul rendiconto generale della Regione per i diversi esercizi finanziari, adottate in sede di parificazione del rendiconto regionale dalla Corte dei conti – Sezione di controllo del FVG, si può affermare che il FVG abbia mantenuto il proprio bilancio in equilibrio e che abbia progressivamente ridotto

122 V. già gli accordi Illy-Prodi dell’ottobre 2006 e del dicembre 2007 e, successivamente alla legge n. 42/2009, l’accordo Tondo-Tremonti dell’ottobre 2010 e l’accordo Serracchiani-Padoan dell’ottobre 2014. Sulla preferenza accordata alla fonte atipica (legge ordinaria, previo accordo) rispetto alla norma di attuazione dello Statuto per la disciplina degli assetti finanziari e tributari, v. G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in questa *Rivista*, 1-2, 2016, 5 ss.

123 Di cui si dà conto in E. D’ORLANDO, F. GRISOSTOLO, *L’autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia: origini, attualità e prospettive*, cit., 190 ss.

124 E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Padova, Cedam, 2015, pp. 8-14. Sui provvedimenti adottati dall’UE, A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico finanziaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

125 In questo senso, Corte cost., sent. n. 88/2014. Sull’interpretazione dei poteri di coordinamento finanziario a seguito di questa pronuncia, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale ‘introduttiva del pareggio di bilancio’*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss.

126 Peculiarità in via di superamento ove incompatibili con la disciplina posta dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante ‘Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi’, adottato sulla base della delega contenuta nella citata l. 42/2009, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

l'indebitamento dal 2008 a oggi, con conseguente sensibile riduzione del rapporto debito/PIL¹²⁷.

Più complesso e problematico si presenta il versante della partecipazione del FVG al raggiungimento degli obiettivi finanziari del livello centrale di governo. Gli strumenti utilizzati dallo Stato nei confronti della Regione sono stati essenzialmente: (a) le clausole di riserva del gettito all'erario, autorizzate dalle norme di attuazione dello Statuto purché destinate "alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione" e con precisi limiti temporali¹²⁸; (b) gli accantonamenti d'entrata, con cui lo Stato accantona una quota del gettito destinato alla Regione per utilizzarla provvisoriamente per il risanamento della finanza pubblica¹²⁹; (c) i limiti posti all'autonomia di spesa, comuni peraltro alle Regioni ordinarie, rientranti anche in ambiti di particolare rilievo (come le spese per il personale) e, soprattutto, incidenti nelle materie di competenza regionale¹³⁰.

Tali interventi hanno suscitato una significativa conflittualità innanzi alla Corte costituzionale, che ha investito il problema centrale dei confini che – anche in un periodo di crisi economico-finanziaria – devono essere garantiti fra sovranità fiscale dello Stato e autonomia finanziaria delle Regioni speciali¹³¹: la giurisprudenza costituzionale ha finito tuttavia per svolgere uno scrutinio piuttosto deferente nei confronti degli interventi statali, compiuti sulla base del titolo di competenza relativo alla 'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica' che ormai si affianca, in modo sempre più pervasivo, quale limite 'finalistico'¹³², a quelli tradizionali e ha finito per distaccarsi e rendersi

127 Le Relazioni sono disponibili sul sito http://www.cortecosti.it/attivita/corte_regioni/friuli_venezia_giulia/controllo/relazione_sul_rendiconto_generale_della_regione/.

128 Art. 4, co. 1, d.lgs. 23 gennaio 1965, n. 144 recante 'Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale'. Si vedano, per esempio, l'art. 1, co. 508, l. 27 dicembre 2013, n. 147, che ha superato il vaglio della Corte costituzionale (sent. n. 3/2016), e l'art. 2, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, dichiarato invece – con sent. n. 241/2012 – parzialmente illegittimo con riferimento ad alcune disposizioni riferite alla Regione siciliana, mentre è stata dichiarata la non fondatezza dei ricorsi delle altre Regioni a Statuto speciale in virtù di un'interpretazione sistematica che ha portato a escludere l'applicabilità della riserva alle Regioni stesse.

129 A differenza della misura precedente l'accantonamento non sottrae definitivamente le risorse alla Regione. Esempi ne sono l'art. 28, co. 3, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201; l'art. 15, co. 13 e co. 22, e l'art. 16, co. 3, d.l. 6 luglio 2012, n. 95; l'art. 1, co. 132, l. 24 dicembre 2012, n. 228; l'art. 1, co. 481 e 526, l. 27 dicembre 2013, n. 147; l'art. 1, co. 400, l. 23 dicembre 2014, n. 190; l'art. 1, co. 680, l. 28 dicembre 2015, n. 208.

130 Sull'argomento si rinvia a M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, ESI, 2013; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e coordinamento della finanza pubblica*, Roma, Aracne, 2012.

131 La sent. n. 151/2012 ha infatti ribadito che nemmeno "il principio *salus rei publicae suprema lex esto* può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione".

132 Fin dalla sent. n. 414/2004, la Corte ha affermato che il coordinamento "più che una materia è una funzione".

autonomo dall'iniziale collegamento con i vincoli europei derivanti dal patto di stabilità (almeno nel senso che può essere utilizzato per riconoscere la competenza statale anche a prescindere dalla violazione del patto di stabilità)¹³³.

D'altro canto, è opportuno rilevare che il conflitto è un'opzione che non necessariamente è dipesa da una scelta della Regione. La strada alternativa, quella della contrattazione, ha presentato, infatti, più di un profilo problematico: a volte è stata difficile da intraprendere per l'indisponibilità degli interlocutori e/o per mancanza di tempi tecnici¹³⁴; spesso è stata preclusa da 'fughe in avanti' dello Stato¹³⁵; in altri casi il metodo negoziale, pur attuato, è stato frustrato dall' 'inadempimento' di uno dei contraenti¹³⁶.

Il contenzioso – coinvolgente ovviamente anche le altre Regioni e Province autonome – ha quindi prodotto la sedimentazione della dottrina della Corte costituzionale rispetto alle Autonomie speciali in materia di rapporti finanziari con lo Stato, che si può riassumere nei termini seguenti. La clausola di salvaguardia di cui all'art. 27 l. n. 42/2009 – in base alla quale, come già rilevato, la disciplina statale si applica alle Autonomie speciali "in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti" – esclude la diretta applicabilità delle norme statali¹³⁷, a meno che non vi sia una precisa indicazione di segno contrario in una specifica disposizione¹³⁸; in quest'ultimo caso, laddove la fonte statale si fonda sul titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, essa deve limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di

133 Per esempio, sent. n. 46/2015, sent. n. 54/2014, sent. n. 30/2012. La giurisprudenza ha posto tuttavia anche dei limiti al coordinamento: la transitorietà, la globalità e la non esaustività delle misure, in modo da lasciare degli spazi all'autonomia finanziaria regionale nell'attuazione delle politiche di riduzione della spesa. Sul punto, G.G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

134 Si pensi alle normative statali che non consentivano alla Regione la possibilità di esprimere il proprio punto di vista, le proprie specifiche esigenze, come nei casi considerati dalle sent. n. 219/2013 e n. 220/2013, relative rispettivamente al riordino del governo locale e ai meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

135 La giurisprudenza costituzionale non è sempre stata pronta a 'sanzionare' le violazioni del principio negoziale, ma le ha fatte salve in diversi modi: per esempio, facendo gravare sulla Regione l'onere della prova del *vulnus* della capacità regionale di adempiere i propri compiti, determinata da disposizioni statali incidenti sulla base imponibile con effetto di diminuire il gettito spettante *pro quota* alla Regione (sent. n. 26/2014); affermando che gli obblighi derivanti dall'ordinamento UE giustificano la determinazione in via unilaterale della misura della partecipazione delle Regioni speciali al risanamento della finanza pubblica, salva l'adozione in via successiva di accordi sui profili non definiti (sent. n.19/2015); fino alla complessa sent. n. 155/2015, in cui la Corte – pur riconoscendo la violazione del principio negoziale – dichiara inammissibili le questioni non potendo adottare una pronuncia 'a rime obbligate' dettando una disciplina delle relazioni finanziarie alternativa a quella impugnata. Su quest'ultima pronuncia, si rinvia a G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*. Nota a commento della sent. n. 155 del 2015, in www.forumcostituzionale.it.

136 Si veda il ricorso (n. reg. 14/2016) con cui il FVG ha impugnato alcune disposizioni della legge di stabilità 2016 per violazione, tra l'altro, "dell'accordo del 23 ottobre 2014". L'art. 1, co. 680 della legge di stabilità richiede infatti al FVG contributi di entità sensibilmente maggiore rispetto a quanto determinato in sede pattizia.

137 Sent. n. 178/2012 e sent. n. 241/2012 cit.

138 Sent. n. 193/2012.

un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non deve prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi; fermo restando che laddove, invece, si tratti di competenza esclusiva dello Stato, la negoziazione paritaria non opera¹³⁹; e che, comunque, risulta legittima una determinazione statale unilaterale del concorso delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica qualora ciò sia necessario per rispettare la tempistica imposta dal diritto dell'UE sulla presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri¹⁴⁰.

Al di là delle note difficoltà di districare l'intreccio di competenze statali e regionali sulla base di elenchi di materie, che inevitabilmente si riflette sull'identificazione dei contorni della potestà esclusiva¹⁴¹ e, quindi, sulla latitudine del campo di applicazione del metodo negoziale, è comunque evidente che anche laddove la Corte ha utilizzato l'art. 27 come norma interposta per quanto concerne la procedura concertata, non è giunta a ritenere quest'ultima "costituzionalmente necessaria"¹⁴², poiché posta da norma di rango non costituzionale ma ordinario, derogabile da un successivo atto avente la stessa forza.

Valutando la questione alla luce di quanto accade negli ordinamenti composti – pur caratterizzati da differenti sfumature – si può affermare che la Corte esclude, dunque, che il principio di leale collaborazione, destinato a prendere corpo attraverso il metodo negoziale, possa avere un carattere pervasivo e realmente biunivoco, a differenza di quanto si rinviene nell'ordinamento tedesco a proposito del principio della *Bundestreue*¹⁴³ (la lealtà federale); ma non gli conferisce nemmeno quella funzione di divieto di eccesso o di abuso di potere, ricondotta nel sistema austriaco al *Berücksichtigungsprinzip*¹⁴⁴ (principio di reciproca considerazione).

Su un altro piano, analizzando la dottrina della Corte sulla base delle tecniche di giudizio usualmente utilizzate per l'individuazione e l'interpretazione del 'blocco di costituzionalità', si

139 Sent. n. 26/2014 cit.

140 Sent. n. 19/2015, su cui v. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 3, 2015, 799 ss.

141 Peraltro quasi sempre con esiti estensivi della competenza statale. Basti pensare, al riguardo, alle c.d. competenze finalistiche, a quelle c.d. trasversali, a quelle acquisibili dallo Stato in forza della c.d. attrazione in sussidiarietà: v., nella manualistica, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, 138 ss.

142 Sent. n. 23/2014.

143 Su cui v. almeno P. EGLI, *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Baden-Baden-Zürich, Nomos, 2010; H. BAUER, *Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1992; H.W. BAYER, *Die Bundestreue*, Tübingen, Mohr, 1961.

144 Sul quale v. P. PERNTHALER, *Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich*, Wien, 1989, spec. 57 ss. e, più di recente, A. GAMPER, *Koordination im Bundesstaat – ein "ungeschriebenes" Verfassungsprinzip?*, in P. Rosner, P. Bußjäger (cur.), *FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, Wien, Braumüller, 2011, 257 ss. Sulla rilevanza del principio in oggetto rispetto alla negoziazione tra i livelli di governo (*Bund, Länder, Gemeinden*) che precede l'adozione della legge federale sulla perequazione finanziaria (*Finanzausgleichsgesetz – FAG*), sia consentito il rinvio a E. D'ORLANDO, *I rapporti finanziari e le antinomie del modello federale austriaco*, in F. Palermo, M. Nicolini (cur.), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012, 51 ss.

evince come la Consulta non consideri la possibilità di ritenere l'art. 27 una norma di attuazione del dettato costituzionale che segni un punto non reversibile sul percorso della tutela delle specialità, valorizzandone per tale via il contenuto precettivo perlomeno sul piano dell'interpretazione, se non sul quello della teoria delle fonti¹⁴⁵. In altri termini, il principio negoziale non assume pienamente nemmeno quel carattere contro-sistemico, di temperamento delle dinamiche centralistiche sottese all'attuale forma di Stato, che si riscontra invece nel panorama comparato per ciò che concerne gli ordinamenti regionali¹⁴⁶. La giurisprudenza costituzionale si mantiene, in sintesi, nel solco delle elaborazioni consolidate e tarate su un modello uniforme di regionalismo.

Rispetto allo scenario sinteticamente descritto si segnala – sebbene in un contesto diverso da quello del coordinamento della finanza pubblica – una significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella decisione che ha definito il contenzioso tra Stato e Regione FVG in relazione agli effetti della riforma della fiscalità municipale – avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale – sul peculiare sistema di finanziamento delle Autonomie speciali. La Corte per la prima volta ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni della legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147) che unilateralmente e, quindi, in violazione del principio consensualistico che informa le relazioni finanziarie in esame, determinavano gli effetti che le manovre sul gettito dell'IMU producono sul particolare sistema finanziario del FVG e degli enti locali del suo territorio. Più specificamente, sono state annullate le norme che non contemplavano il contraddittorio e l'accordo come procedimenti necessari per la definizione del nuovo riparto della fiscalità territoriale; non configuravano l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione; non rispettavano il principio di neutralità degli effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione; non prevedevano l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della Regione e dei propri enti locali¹⁴⁷.

Dalla sentenza si ricava chiaramente che è soprattutto sul piano dinamico che deve essere valorizzato il principio negoziale nei rapporti fra Stato e Regioni e che il metodo pattizio è lo “strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali”¹⁴⁸.

A questo riguardo, si rileva che le Autonomie speciali dispongono di una sede istituzionale specifica, contemplata in norme di rango costituzionale – le Commissioni paritetiche – caratterizzata proprio dal metodo del confronto fra le istituzioni rappresentative dell'unità statale e dell'autonomia territoriale. Potrebbe essere allora coerente con l'esigenza deflattiva

145 Prospettiva che si ricollega a quella accezione di circolarità del diritto che lega le norme costituzionali alla legislazione attuativa: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1997, spec. 110 s.

146 Su cui si rinvia all'analisi di F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 2014, 1, 132 e 143 ss.

147 Sent. n. 188/2016.

148 V. sub 3 del *Considerato in diritto*.

del contenzioso e di risoluzione degli intrecci di competenze ipotizzare un ampliamento del loro raggio d'azione, prendendo come riferimento la *ratio* sottesa all'art. 27, l. 42/2009 e rendendole, da presidio procedurale della specialità finanziaria¹⁴⁹, un presidio della specialità *tour court*.

In quest'ottica la contrattazione bilaterale – pur riconoscendo le difficoltà operative che può incontrare – non va comunque letta, sul piano sistematico, come forma di depotenziamento delle Autonomie speciali¹⁵⁰, ma come il metodo più rispondente alla necessità che le scelte politiche e, quindi, normative, siano tarate sulle irripetibili peculiarità di ciascun ordinamento regionale. Va da sé che l'effettiva praticabilità e la reale efficacia di questo strumento dipenderanno da un lato dalla genuina disponibilità dello Stato a trattare con la Regione, nel rispetto del principio di leale collaborazione¹⁵¹, dall'altro dalla propensione di quest'ultima a declinare la propria autonomia finanziaria in modo responsabile e a partecipare in modo equo alla solidarietà nazionale¹⁵².

5. Le prospettive della specialità *de iure condendo*: la sfida della revisione dello Statuto di autonomia e i suoi contenuti

Sulla base delle considerazioni che precedono, è possibile abbozzare qualche riflessione conclusiva sul modo di concepire e affrontare il futuro della specialità del FVG e non solo.

Al riguardo si possono tratteggiare alcuni profili di 'strategia costituzionale', peraltro riferibili potenzialmente a tutte le Autonomie speciali, in quanto connessi al peculiare paradigma culturale e normativo che si fonda sulla diversità che le contraddistingue e che comporta, come conseguenza normale, un modello 'altro' di autonomia regionale. Tali profili sono apprezzabili su un triplice piano: il modo di intendere il proprio protagonismo istituzionale nel contesto costituzionale multilivello, soprattutto in realtà di confine come il FVG; le relazioni con lo Stato, in particolare sul fronte del riparto competenze e delle

149 In questo senso, Corte cost., sent. n. 241/2012 cit., relativa al decreto-legge n. 138/2001, convertito con l. n. 148/2011, recante 'Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo'.

150 Così A. PIRAINO, *Per una critica del metodo 'pattizio' di regolare l'assetto finanziario delle regioni speciali*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2016, spec. 2 s.

151 La Corte costituzionale ha utilizzato più volte la tecnica del monito per richiamare il Governo sul punto, affermando fra l'altro che "anche lo Stato [...] deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione" (sent. n. 19/2015 cit., 6.2 *Considerato in diritto*). La Corte non arriva a dare tuttavia una copertura 'forte' al principio negoziale, mantenendo ferma la posizione secondo la quale l'accordo "non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo" (sent. n. 379/1992).

152 Per un'impostazione metodologicamente avveduta del problema, G. CEREÀ, *Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Südtirol*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni*, cit., 69 ss. e IDEM, *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*, in questa *Rivista*, n. 1-2, 2016.

relazioni finanziarie; l'assetto dell'ordinamento infraregionale, riferito tanto al sistema integrato Regione-enti locali, quanto al rapporto Regione apparato-Regione comunità.

Preliminarmente, in ordine alla *sedes materiae*, è evidente che la fonte in cui positivizzare questo paradigma culturale – perlomeno quanto a cornice di principi – sia, naturalmente, lo Statuto di autonomia, la cui revisione può essere concepita in questo senso come la vera 'clausola di salvaguardia' della specialità, perché è l'unico modo per positivizzare l'idea di autonomia come capacità di elaborare un modello di autogoverno fondato sulle proprie peculiarità. Sul punto è da rilevare che, oggi, non c'è una garanzia costituzionale sul principio dell'intesa, da conseguire tra Stato e Autonomie in ordine ai contenuti delle modifiche e la questione andrebbe quindi prima affrontata adeguatamente innanzitutto sul piano politico.

Tuttavia la circostanza non va drammatizzata o utilizzata come motivo per perpetuare la pietrificazione degli Statuti speciali. Infatti, leggendo il dato normativo alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, è comunque possibile individuare il filo, a volte magari visibile solo in filigrana, che nel tempo ha cucito i singoli tasselli del diritto costituzionale delle Autonomie speciali e che fonda i rapporti tra queste e lo Stato su basi del tutto peculiari e incentrate sul metodo negoziale e sul carattere pattizio della fonte che ne deriva: dalle procedure di modifica degli Statuti speciali¹⁵³, alle norme di attuazione statutaria, alla disciplina della materia finanziaria, alle clausole di salvaguardia contenute nelle leggi di revisione costituzionale bocciate in sede referendaria nel 2006 e nel 2016¹⁵⁴. D'altro canto, la Corte costituzionale ha affermato più volte che il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra Stato e Autonomie speciali nella gestione della dinamica autonomistica¹⁵⁵: questo è da ritenere il principio intangibile di sistema – quantunque non positivizzato in Costituzione – e, come tale, da osservare e utilizzare sul piano operativo, magari per realizzare una strategia costituzionale comune alle Speciali che, ragionando nella prospettiva di revisione degli Statuti, si muova su diversi piani e persegua i seguenti obiettivi.

(a) Innanzitutto andrebbe valorizzato il contesto di integrazione sovranazionale in cui l'autonomia speciale è destinata a realizzarsi, radicando le Speciali nel contesto euroregionale, tanto nel settore pubblico quanto nel privato. In quest'ottica le competenze e le funzioni regionali dovrebbero essere (ri)pensate in correlazione a strategie e indirizzi politici che tengano conto del capitale territoriale e delle naturali vocazioni del contesto sociale ed economico, in uno scenario di *governance* dei mercati ormai multilivello. A tale proposito è evidente come vi sia anche un interesse primario dello Stato a garantire alle Autonomie

153 Soprattutto dopo la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che ha valorizzato il ruolo dei Consigli regionali e ha sottratto la legge di revisione al referendum confermativo.

154 Che prevedevano entrambe l'intesa tra Stato e Autonomie speciali per le future modifiche statutarie (v. art. 38 testo l. cost. 16 novembre 2005, G.U. 18 novembre 2005; art. 39, co. 13 testo l. cost. 12 aprile 2016, G.U. 15 aprile 2016).

155 Con riferimento, in particolare, al tema cruciale dei rapporti finanziari v., tra le altre, sent. n. 155/2015 cit. e 188/2016 cit.

speciali condizioni di eguaglianza nell'esercizio del proprio potenziale di competitività europea e internazionale rispetto ad altri territori regionali, specie di Stati contermini.

Nell'economia delle presenti riflessioni ci si limita a ricordare, per esempio, che il FVG si trova al centro delle comunicazioni tra l'Unione e il sud-est dell'Europa, circostanza che richiede particolari strumenti per la programmazione delle infrastrutture di comunicazione, anche in termini di partecipazione diretta e attiva alla fase ascendente delle politiche dell'UE in tema di trasporti, in vista della valutazione del loro impatto ambientale e sul sistema insediativo. Per non parlare del progressivo rafforzamento della collaborazione transfrontaliera in materia economica e commerciale, che implica un rinnovamento degli strumenti (in termini di competenze e di risorse) per una sempre più efficace interazione e integrazione, riproponendo in una chiave diversa e aggiornata il tema della valorizzazione delle prerogative in materia di governo dell'economia. E si pensi, infine, al fatto che aree relativamente prossime al FVG sono ancora fuori dall'UE e pongono tuttora problemi di stabilità e sottosviluppo, rispetto ai quali la Regione, per la sua collocazione geografica e le sue tradizioni improntate all'accoglienza e alla pacifica convivenza di popolazioni diverse, può svolgere un ruolo rilevante ai fini dell'integrazione.

(b) Sul piano dei rapporti con lo Stato, dovrebbe essere avviata innanzitutto una riflessione sulle competenze: su quelle statutarie, che sono il dato di partenza certo, di diritto positivo; su quelle acquisite grazie alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹⁵⁶; su quelle (poche) individuate attraverso le norme di attuazione¹⁵⁷. Un'opera di ricognizione e di consolidamento non è differibile, in considerazione della stratificazione del quadro normativo e delle incertezze che essa crea anche in ragione del fatto che la giurisprudenza costituzionale dimostra la tendenza a mantenersi nel solco di elaborazioni consolidate e tarate su un modello uniforme di regionalismo, sia quanto a tecniche e strumenti di giudizio che quanto a parametri¹⁵⁸. Al di là di ciò, comunque, se si vuole delineare una visione dell'autonomia speciale che guardi non al passato ma al futuro, il vero banco di prova è l'elaborazione di una strategia chiara sulle competenze nuove che si vogliono acquisire. Ciò significa interrogarsi sulla capacità e sulla volontà della Regione di

156 Che per il FVG sono però per la gran parte 'volatili', perché non cristallizzate subito in altrettante norme di attuazione dello Statuto. Da rilevare sul punto che Stato e Regione ricorrono piuttosto alle norme di attuazione statutaria quando ritengono che sussista la necessità di precisare, a volte ritagliandole, le funzioni amministrative che si intende dislocare e quando occorre disporre il relativo trasferimento di beni, di uffici e di personale e, meno frequentemente, di risorse finanziarie.

157 Dall'esame delle norme di attuazione statutaria entrate in vigore fra il 2002 ed il 2012 emerge che solo in uno dei sedici decreti legislativi entrati in vigore, il d. lgs. 2 marzo 2007, n. 34, in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, può rilevarsi una funzione attuativa del complesso normativo costituito dall'integrazione di Statuto e Costituzione tale da richiedere la precisazione delle competenze di Stato e Regione.

158 Spesso riconducibili, per l'appunto, al Titolo V anche per le speciali. Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, EURAC, 2015, spec. 124 ss.

governare alcuni in settori cruciali quali, per esempio, l'ambiente, lo sviluppo ecosostenibile, l'istruzione, la ricerca scientifica e il trasferimento tecnologico, il *welfare* e ciò che qualifica, in generale, il rapporto Amministrazione/cittadini in termini di la qualità della vita.

Sempre con riferimento ai rapporti con lo Stato, sarebbe inoltre opportuno ampliare lo spettro d'azione delle norme di attuazione statutaria. Innanzitutto consentendo loro non soltanto di operare il trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione speciale, anche eventualmente delegandole ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. In secondo luogo, prevedendo la possibilità che si elaborino, attraverso le norme di attuazione, appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente, nello spirito di una leale collaborazione, i limiti dell'operato delle Assemblee legislative statale e regionale¹⁵⁹. Tali strumenti si rivelerebbero particolarmente utili in relazione ad alcune situazioni di criticità come, per esempio, nell'esercizio delle c.d. 'competenze trasversali', nell'applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà, nel dispiegarsi di taluni titoli competenziali di incerta perimetrazione, nell'attivazione del potere sostitutivo¹⁶⁰.

(c) Va da sé che l'elaborazione del nuovo assetto delle competenze dovrebbe essere adeguatamente accompagnato dalla costruzione di un modello di relazioni finanziarie con lo Stato che sia il più possibile fondato sul metodo negoziale¹⁶¹. A questo riguardo una strategia costituzionale comune dovrebbe essere mirata a garantire alle Speciali risorse adeguate, pur partecipando solidalmente alle vicende nazionali. Per conseguire il fine, si dovrebbe quindi costruire un modello di relazioni finanziarie con lo Stato più stabile e trasparente, basato su principi chiari e condivisi (leale collaborazione, adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle competenze, responsabilità delle entrate correlata alla responsabilità delle spese), che abbia come obiettivo la certezza e la programmabilità delle risorse, contemperando il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale. In concreto si potrebbe ipotizzare, fermo il riconoscimento della sovranità fiscale dello Stato e della necessità che essa si conformi alle esigenze dell'autonomia, un meccanismo di negoziazione agganciato a parametri obiettivi, misurabili e standardizzati, usati per fissare

159 Secondo schemi cooperativi ben noti nella gran parte degli ordinamenti composti. In proposito è stato evocato, per esempio, il modello della *Sewel Convention*, in base alla quale il Parlamento britannico può esercitare la potestà legislativa nelle *devolved matters* solo previo accordo con il Legislativo scozzese: R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, 59 s. e, con specifico riferimento alle norme di attuazione degli Statuti speciali, IDEM, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale*, Memoria relativa all'audizione (31 marzo 2015) nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, in www.robertobin.it/ARTICOLI/Memoria_paritetiche.pdf.

160 Sul punto *v.*, in senso conforme, il Documento della Conferenza delle Regioni del 9 marzo 2017 sul tema *Regioni ad autonomia differenziata: posizione sull'attuazione degli Statuti*, in www.regioni.it, 31 marzo 2017.

161 *V. supra*, sub 4.

un *range* tecnico che rappresenti la cornice entro la quale si sviluppa poi la contrattazione politica. Un simile modello risulterebbe appetibile per entrambe le parti e le incentiverebbe a trovare un accordo piuttosto che ad assumere atteggiamenti ostruzionistici o dilatori, proprio perché focalizzato specificamente sull'individuazione del guadagno (o della perdita), in termini prevedibilità e certezza delle risorse, che ne deriverebbe a ciascuna.

(d) Per ciò che concerne l'ordinamento regionale (la forma di Regione), andrebbe innanzitutto valorizzato in Statuto il concetto di sistema integrato Regione-enti locali, modellato sui principi di differenziazione, unitarietà e integrazione e costruito nel senso che la Regione è il livello di governo di riferimento degli enti locali, con i quali si relazione sulla base del principio di leale collaborazione; con essi costituisce un unico sistema, con cui lo Stato si rapporta in modo unitario (come attualmente accade per il patto di stabilità). D'altro canto, in una realtà ordinamentale sempre più interconnessa, sia per gli interessi pubblici da regolare che per le competenze da esercitare per tali finalità di regolazione, la più intensa e qualificante espressione dell'autonomia speciale, alle condizioni storicamente date, può derivare solo dalla sinergia tra tutti i livelli istituzionali coinvolti nella formazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, secondo il principio di leale collaborazione¹⁶². E la necessità di tali forme organizzative di raccordo cresce proporzionalmente alla 'appropriazione', da parte del livello regionale, della disciplina del governo locale. Questo elemento, d'altro canto e come già rilevato¹⁶³, può contribuire all'arricchimento della qualità delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione della stessa autonomia, soprattutto in realtà caratterizzate da un'identità culturale composita come quella del FVG.

Quanto al rapporto Regione apparato-Regione comunità, da ultimo, ma sicuramente non in ordine di importanza, particolare attenzione va posta alla sensibilizzazione dei cittadini sulla (auto)percezione della specialità. Non si può pretendere, infatti, di sfuggire alla tendenza all'omologazione (solo) grazie alle norme, perché tale esito è naturale che si verifichi nella misura in cui le politiche pubbliche e, quindi, le istituzioni, non rappresentino la proiezione di solide identità collettive che – per quanto plurali come in FVG – esprimano un'esigenza chiara e radicata di differenziazione: cioè la vera ragione d'essere dell'autonomia. Per aiutare questo processo è necessario che l'intera comunità investa su se stessa, con il coinvolgimento, in processi partecipativi debitamente strutturati e guidati, non solo dei rappresentanti politici, ma anche degli amministratori locali, delle parti sociali, dei diversi attori del mondo economico e della cultura, in sintesi la c.d. società civile organizzata.

Su un altro piano, proprio in realtà regionali dalla natura composita ed eterogenea come quella del FVG, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di definire in Statuto un quadro assiologico attraverso il quale dare concretezza al concetto di 'cittadinanza regionale'¹⁶⁴. Nel

162 A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di 'maggior favore' e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 1 dicembre 2006.

163 V. *supra*, sub 3.3.

164 Pur tenendo presente la giurisprudenza costituzionale che ha ridimensionato, quanto a efficacia precettiva, le norme programmatiche e i cataloghi di diritti inseriti negli Statuti delle Regioni ordinarie: v. *supra*, sub 3.2.



momento in cui si conviene sull'equazione tra autonomia, potere di spesa e responsabilità, l'argomento può essere infatti affrontato senza pregiudizi o, comunque, senza quei preorientamenti che inducono ritenere che la declinazione dei diritti su base regionale costituisca per definizione una violazione del principio di eguaglianza sostanziale o un danno certo per i livelli minimi essenziali delle prestazioni delle altre Regioni. In questa prospettiva l'autonomia speciale manifesterebbe pienamente la sua vocazione di strumento per realizzare la più intensa valorizzazione del pluralismo su base territoriale e, in particolare, la più efficace garanzia dell'effettività dei diritti attraverso la massima differenziazione sostenibile delle soluzioni normative e organizzative. D'altro canto, se le ragioni della specialità si identificano, *mutatis mutandis*, in quelle particolari condizioni ed esigenze di differenziazione di cui si scriveva in premessa¹⁶⁵, risulta del tutto naturale fissare in Statuto le priorità strategiche connesse all'idea di società e, quindi, di buona amministrazione e, quindi, in definitiva, di qualità della democrazia, nella quale ci si identifica e alla cui realizzazione si intende aspirare, pur in un contesto di unità e solidarietà nazionale.

165 V. *supra*, sub 2.