

60 ANNI DI STATUTO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

1963
2023



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

consiglio regionale

60 ANNI DI STATUTO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

*A cura di
Elena D'Orlando e Roberto Toniatti*

Pubblicazione realizzata con il patrocinio di



Coordinamento editoriale Rossano Cattivello

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione scritta dell'autore proprietario dei diritti.

Prima edizione © 2023  **chiandetti**



Il presidente Bordin inaugura la XIII legislatura

sessant'anni dello Statuto di autonomia che abbiamo celebrato nell'arco del 2023 rappresentano allo stesso tempo un bilancio e un punto di partenza. Perché l'Autonomia vive, un po' come noi uomini e donne: è nata in un determinato contesto storico e sociale, ha preso forma grazie alle norme di attuazione, è cresciuta confrontandosi con una realtà sempre mutevole, è diventata matura anche attraverso un'esperienza traumatica come quella del terremoto e della successiva ricostruzione. E oggi certamente non è la stessa di quel lontano 1963, al punto che da tempo si discute sul suo possibile aggiornamento.

Questo volume dedicato ai primi 60 anni dello Statuto speciale getta dunque uno sguardo sul passato ma è decisamente orientato al futuro. Solo una approfondita conoscenza della genesi storica dell'Autonomia speciale, e una altrettanto attenta analisi della concreta attuazione dello Statuto, possono consentirci di disegnare il nuovo profilo dell'Autonomia del Friuli Venezia Giulia, al passo con i tempi che cambiano.

E certamente in questi sessant'anni il baricentro dello Statuto si è spostato decisamente nella direzione della specificità linguistica e culturale, in una regione che ha saputo valorizzare le sue diverse comunità. Una evoluzione parallela al venir meno del contesto internazionale da guerra fredda che tanto ha pesato nei primi decenni del Dopoguerra.

Il contributo di importanti docenti universitari rende particolarmente apprezzabile e stimolante questa pubblicazione. Un saggio rivolto non solo agli addetti ai lavori ma a tutti coloro che hanno a cuore la specialità, strumento che si è rivelato capace di far crescere il Friuli Venezia Giulia ma anche di rappresentarlo nel modo più autentico.

60 anni Statuto FVG

Introduzione	Pag.	11
<i>E. D'Orlando – R. Toniatti</i>		
1. Tiziano Tessitori e lo Statuto del 1963	Pag.	17
<i>G. Ellero (Storico)</i>		
2. La questione internazionale	Pag.	35
<i>D. Rossi (Professore aggregato di Storia del Diritto medievale e moderno, Università di Trieste)</i>		
3. I decreti legislativi di attuazione	Pag.	51
degli Statuti speciali e la loro utilizzazione in Friuli Venezia Giulia		
<i>P. Giangaspero (Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Trieste)</i>		
4. L'autonomia legislativa	Pag.	69
<i>A.O. Cozzi (Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Udine)</i>		
5. L'autonomia finanziaria della Regione e	Pag.	87
degli enti locali del suo territorio		
<i>G. Postal (Docente a contratto di Finanza pubblica multilivello, Università di Udine)</i>		
6. La forma di governo	Pag.	109
<i>D. Giroto (Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Udine)</i>		

7. Le minoranze linguistiche e Pag. 123
l'interesse statutario all'identità culturale
della Regione: una riflessione critica
R. Toniatti
(Professore emerito di diritto costituzionale italiano e
comparato, Università di Trento)
8. La dimensione internazionale Pag. 145
ed europea: la cooperazione territoriale
L. Coen
(Professore associato di Diritto amministrativo,
Università di Udine)
9. L'autonomia regionale Pag. 167
come leva dello sviluppo economico
R. Grandinetti
(Professore Senior di Economia e
Gestione delle Imprese, Università di Padova)
10. Strumenti finanziari di sostegno Pag. 185
allo sviluppo economico
S. Miani
(Professore ordinario di Economia
degli intermediari finanziari, Università di Udine)
11. Cultura dell'autonomia e Pag. 205
prospettive della specialità
E. D'Orlando
(Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico,
Università di Udine)

INTRODUZIONE

Ogni celebrazione di un anniversario si presta ad essere letta secondo più accezioni. E il 60° anniversario dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (FVG) non fa eccezione e, in particolare, secondo i criteri che verranno esposti, esso merita di venire considerato come destinatario di una celebrazione autentica.

In primo luogo, lo Statuto speciale si può qualificare come un simbolo di emancipazione collettiva. La ricorrenza non può non essere festeggiata, ad esempio, con un occhio rivolto al passato più risalente, ripercorrendo i ricordi dei più anziani e le immagini che conservano nella loro memoria personale, che occorre preservare come preziosa memoria collettiva. Ricordi ed immagini che parlano di povertà, di emigrazione, di marginalità, di frustrazioni, di guerra, di esodo di profughi e, più di recente, di terremoto. Si tratta di emozioni reali che non si possono e non si devono rimuovere, nelle memorie familiari e delle comunità e, per quanto possibile senza indulgere nella retorica, nelle cerimonie ufficiali. Ricordi ed immagini che possono e devono rappresentare un motivo di soddisfazione e conforto per il presente e di stimolo

ed impegno per il futuro, ricordando che l'autonomia speciale, i suoi successi e gli insuccessi sono, in tutti i casi, il risultato della propria assunzione di responsabilità.

Lo Statuto speciale, inoltre, può rappresentare, di per sé, un atto significativo di riconoscimento dell'identità di una comunità e di un territorio, tanto più in quanto esso venga ricordato anche per mantenere viva la memoria delle incredibili difficoltà politiche che la sua genesi ha dovuto affrontare, a partire dai lavori dell'Assemblea costituente. Emerge, in proposito, con una luce del tutto particolare, la figura di Tiziano Tessitori e della sua Associazione per l'Autonomia Friulana. La costituzione della Regione e la sua configurazione territoriale ha rappresentato senza dubbio una innovazione coraggiosa e non agevole, se si ricorda, tra l'altro, anche l'originalità della sua stessa denominazione – nella quale tra Friuli e Venezia Giulia compariva sempre il trattino –, a proposito della quale è stato autorevolmente osservato che “la nomenclatura Friuli-Venezia Giulia era sconosciuta alle fonti da cui si è desunto lo schema di massima della ripartizione geografica della Penisola in Regioni” (S. Bartole, 1991, 3).

Unica fra le autonomie regionali speciali a non avviare il proprio percorso all'inizio dell'era democratica e repubblicana, il FVG ha corso anche il serio rischio di venire trasformato in Regione ordinaria, trasformazione che non ha avuto seguito, paradossalmente, grazie al trentennale ritardo che ha caratterizzato la partenza del regionalismo italiano: “la realizzazione della specialità non era dunque che un auspicio il cui compimento veniva legato a fattori di cui l'Assemblea non aveva la disponibilità” (S. Bartole, *ibidem*).

In proposito, è stato opportunamente rilevato che “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 e complementari parti dalle storie così distinte, dalle identità così eterogenee e composite: autonomia per lo sviluppo, dunque, ma anche e innanzi tutto autonomia per la coesione e l'unità (E. D'Orlando, 2017, 63 s.).

Le complessità oggettive del contesto politico del dopoguerra e dell'inizio della guerra fredda non si possono negare. Ma neppure può tacersi, *a posteriori*, la delusione per la miopia che ampia parte della classe dirigente dell'epoca – non solo nazionale – dimostrava nella capacità di analisi della situazione contingente e di anticipazione di una visione d'insieme dei vantaggi che l'autonomia speciale avrebbe potuto apportare al territorio e alla sua popolazione, per il governo del suo disagio sociale ed economico di natura diffusa e strutturale.

Altrettanto può dirsi per l'insufficiente percezione della realtà delle condizioni del pluralismo linguistico, in particolare per la pressoché totale indifferenza (non solo nazionale) per la cultura autoctona del Friuli e per la tutela della minoranza slovena, proiettata esclusivamente nella dimensione internazionale e raramente ritenuta meritevole, di per sé, di una adeguata tutela, come ogni minoranza, come prescritto dall'art. 3 e dall'art. 6 della Costituzione repubblicana, a prescindere, ragionevolmente, dalla rispettiva consistenza numerica. Non appaia fuori luogo citare l'art. 15 del trattato di pace, secondo il quale *"Italy shall take all measures necessary to secure to all persons under Italian jurisdiction, without distinction as to race, sex, language or religion, the enjoyment of human rights and of the fundamental freedoms, including freedom of expression, of press and publication, of religious worship, of political opinion and of public meeting"*. E certamente anche la popolazione di lingua slovena aveva titolo per essere considerata – a livello nazionale non meno che locale – come meritevole di una politica di compensazione e ristoro per quanto subito nel ventennio del nazionalismo esasperato.

Colpiscono, in proposito, le parole di una figura del tutto prestigiosa dell'Assemblea costituente, l'on. Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, che possono considerarsi emblematiche del potenziale rischio che l'autonomia speciale ha corso: "Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, vi possono essere tre soluzioni: quella di ammetterla come regione normale, quella di ammetterla come una regione speciale, e quella di non ammetterla né come l'una né come l'altra [...] io so che la schiera degli alloglotti slavi che restano all'Italia è tenuissima: e non penso certo che il riconoscimento del Friuli-Venezia Giulia quale regione speciale abbia lo stesso significato e lo stesso valore che ha la figura della regione speciale per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige. Non si tratta affatto di affermare che quanto ci resta è zona etnicamente e politicamente contestabile. Anzi il senso è contrario. Si tratta di dare attuazione al disposto del trattato, che per le minoranze linguistiche ed etniche sono da accordarsi garanzie. Quale è la via migliore che affidare il compito di definire tali garanzie alle italianissime popolazioni della regione? Lo statuto che esse formuleranno e che lo Stato approverà, sarà press'a poco uno statuto di regione normale, con qualche norma, specialmente linguistica, per le piccolissime minoranze stesse".

Anche in rapporto alla presenza della minoranza di cittadini di lingua slovena, storicamente insediata nel territorio condiviso, lo Statuto speciale deve essere celebrato, altresì, non solo per la sua idoneità a rappresentare un titolo di parziale compensazio-

ne, *a posteriori*, per tutte le discriminazioni passate ma anche quale occasione di proiezione dell'autonomia speciale del FVG al di là dei limiti dei propri confini geopolitici. La condizione periferica rispetto allo Stato italiano coincide con una presenza nel cuore dell'Europa e dell'Unione Europea, con un'attenzione particolare anche verso l'Adriatico e i Balcani. Con diversità di accenti - anche per la distinzione dei tempi storici - ma con un'interessante omogeneità di fondo, infatti, tanto il Friuli quanto la Venezia Giulia possono rivendicare una forte vocazione transfrontaliera al recupero di radici culturali, di esperienze istituzionali, di condivisione di assetti normativi.



La sede del Consiglio Regionale a Trieste

Al di là degli aspetti immateriali di tale vocazione, pur altamente significativi, questa proiezione consente alla Regione di affermare un proprio ruolo nello scenario competitivo dei territori europei, con risultati settoriali promettenti e con un potenziale da sviluppare verso l'assunzione effettiva della capacità istituzionale, affinché la società civile, il sistema economico produttivo e il *policy maker* regionale possano fare del FVG un attore globale, in grado di attivare iniziative e concludere accordi su scala internazionale.

Tale proiezione, peraltro, già si manifesta nella concretezza della cooperazione interregionale transfrontaliera. Sono da richiamare, in particolare, le due esperienze di GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera) volti a rafforzare la coesione economica e sociale nelle quali la Regione è presente. In primo luogo, il GECT "Euregio Senza Confini" - "*Euregio Ohne Grezen*", fondato dal FVG insieme alla Regione del Veneto e al Land austriaco della Carinzia e aperto ad una futura adesione dell'Istria (Croazia). Il secondo riferimento è al GECT GO, costituito nel 2011 dal Comune di Gorizia e dai Comuni sloveni di Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba. In questo caso, l'esperienza si segnala non per la vastità degli ambiti interessati ma, tutto al contrario, per il carattere circoscritto, particolarmente intenso e concreto, dei progetti che vengono pianificati e realizzati congiuntamente, agendo sul contesto delle tre distinte città come se si trattasse di un'unica area cittadina transfrontaliera. L'impostazione del GECT GO è di superare gli svantaggi strutturali che discendono dall'essere città di confine e di favorire lo sviluppo unitario dell'area che, non a caso, sarà Capitale europea della cultura nel 2025.

Un'ulteriore prospettiva dalla quale guardare alla celebrazione del 60° anniversario dello Statuto si può rinvenire, oltre a quanto già esposto, in una valutazione *ex post* dei risultati acquisiti: dopo questi sei decenni, il FVG ha meritato o demeritato il riconoscimento di un'autonomia speciale? Se la risposta all'interrogativo è affermativa, può ritenersi che si tratti del riconoscimento più significativo.

Si tratta, in realtà, di un criterio di valutazione per il quale mancano parametri oggettivi e indici univoci di misurabilità e che risente in buona parte di un approccio più intuitivo e soggettivo che scientifico, prestandosi ad un giudizio immediato dei cittadini, empiricamente fondato sulla loro esperienza personale.

Tuttavia, scopo del presente volume è anche quello di fornire alcuni elementi per meditare sulla risposta da dare alla domanda sopra formulata e si ritrovano, in particolare, nell'analisi degli strumenti attraverso i quali l'autonomia speciale viene esercitata.

Ma, forse, l'obiettivo ultimo che questa raccolta di contributi vorrebbe conseguire, pur senza pretesa di esaustività rispetto ai temi trattati e alle suggestioni fornite, è stimolare l'avvio di una riflessione della comunità regionale, nelle sue diverse componenti, per focalizzare l'attenzione sul se, quanto e come intenda investire sul proprio futuro, a sessant'anni dalla sua nascita come comunità di diritto.

Significativa, in questa prospettiva, la circostanza che la gran parte degli Autori del volume provenga, per appartenenza attuale o per percorsi pregressi, dai due Atenei regionali di Trieste e di Udine. Infatti, la maturazione di una cultura dell'autonomia, presupposto imprescindibile della capacità istituzionale, si rileva anche attraverso l'indicatore dato dalla propensione delle istituzioni di governo e dei soggetti della ricerca e dell'alta formazione (accanto a quelli dell'innovazione imprenditoriale) a realizzare insieme un sistema territoriale della conoscenza. Questi soggetti, quantunque espressivi di identità proprie e di interessi distinti, possono tuttavia essere complementari per l'elaborazione e l'attuazione di un progetto condiviso di sviluppo, attraverso il quale la comunità regionale afferma la propria volontà di partecipazione alla competizione globale (R. Toniatti, 2018, 10 s.).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bartole S., *Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1991

D'Orlando E., *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria del Friuli Venezia Giulia*, in R. Toniatti (cur.), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione costituzionale delle autonomie speciali alpine*, Lia eBooks, Trento, Università degli Studi di Trento, 2017

Toniatti R., *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in R. Toniatti (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Lia eBooks, Trento, Università degli Studi di Trento, 2018

TIZIANO TESSITORI E LO STATUTO DEL 1963

Per rievocare la difficile nascita della nostra Regione nel cinquantesimo della morte di Tiziano Tessitori è indispensabile tenere presente la coesistenza di tre quadri storici, di diversa insistenza territoriale ma interconnessi: il primo e più ampio, che conteneva e condizionava gli altri due, era quello europeo, già scosso dai preliminari della "guerra fredda"; il secondo era l'italiano, dominato da gravissimi problemi di ordine politico, economico e sociale; il terzo era regionale o friulano, influenzato da entrambi i precedenti perché il confine orientale era un problema del Regno d'Italia che poteva trovare una soluzione solo nel quadro internazionale. Il più forte e condizionante era naturalmente il primo, che aveva per protagonisti i vincitori della Seconda guerra mondiale.

Nell'estate del 1945 la linea di separazione fra gli eserciti alleati che, tramite l'occupazione di aree liberate dal nazi-fascismo, si contendevano l'egemonia in Europa, aveva trovato, a sud delle Alpi, una soluzione provvisoria nella Linea Morgan, concordata il 9 giugno a Belgrado, entrata in vigore il 12, perfezionata



Tiziano Tessitori durante un comizio

a Duino il 20 di quel mese: a ovest il Friuli nella dimensione dell'antica "Patria del Friuli"; a est la Venezia Giulia, creata nel 1919 per l'allargamento dei confini sancito dal trattato di Saint Germain, al netto di Trieste e del lembo carsico rimasto a ovest della Linea Morgan, con l'aggiunta dell'enclave di Pola. Era talmente importante, quella linea, per gli anglo-americani, che fu guardata da sessantacinque punti di osservazione: la sua violazione o interruzione da forze provenienti da est avrebbe prodotto conseguenze molto gravi.

Il Friuli, nella dimensione sopra descritta, non fu mai in discussione, quindi, prima del Trattato di pace, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, perché con il suo territorio garantiva il

collegamento del porto di Trieste con l'Austria, una terra in quel tempo occupata dagli anglo-americani.

A queste conclusioni non giungiamo noi con settantott'anni di ritardo: erano giunti allora De Gasperi, Sforza, Ruini, Sturzo e, in ambito locale, l'avvocato Mario Livi, che al Convegno svoltosi a Venezia il 7 e 8 febbraio 1947, aveva così risposto a chi vedeva nella futura Regione del Friuli una forte briscola offerta all'espansionismo jugoslavo: "il problema delle temute infiltrazioni o invadenze slave si pone o come fenomeno pacifico o come problema di forza. Nel primo caso tutto il passato del nostro popolo sta a provare che non ci può essere luogo a preoccupazioni. Attraverso il Friuli non passano certo infiltrazioni che vogliano ledere l'unità della Nazione; se poi vi saranno delle soluzioni di forza, che non auguro, non dico all'Italia, ma al mondo, queste pongono un problema nazionale e forse internazionale, e non regionale. L'esistenza della Regione non consente illazioni diverse. Quindi questo è un argomento che è un sofisma, che non ha consistenza, che non prova niente, come tutti gli argomenti che tentano di provare troppo".

(Per memoria: la risposta di Livi fu rievocata in Senato da Tiziano Tessitori nell'ottobre del 1962).

Dopo il 27 giugno 1947, purtroppo, Mario Livi cambiò opinione e fu l'implacabile oppositore della Regione a statuto speciale. Chi o che cosa gli aveva fatto cambiare idea nel giro di quattro mesi e mezzo?

Prima di ambientare la lotta per l'autonomia regionale friulana in un realistico quadro del Friuli nell'estate del 1945, sarà bene ricordare che altre Regioni alpine attendevano la riforma regionalistica per ottenere, tramite l'autonomia, il riconoscimento costituzionale della loro personalità storica.

LE REGIONI SPECIALI DELL'ARCO ALPINO

Una caratteristica degna di riflessione sulle Regioni a statuto speciale riconosciute dalla Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948 è che tre su cinque insistono su aree "dolenti" delle Alpi, straordinaria catena montuosa che, come aveva osservato Fernand Braudel nella "Mediterranée", attrae gli uomini anziché dividerli e respingerli, e li fa vivere in "piccole patrie", talvolta grandi come vallate.

Purtroppo la catena alpina era stata trasformata, nella seconda metà dell'Ottocento, in un confine politico fra grandi Stati "nazionali", e per questo, nel Novecento, alcune delle sue aree erano diventate "delicate" per somma di problemi politici, che il fascismo aveva tacitato con la forza e che l'Italia postfascista poteva risolvere con l'autonomia regionale.

Interpreti e apostoli delle aspirazioni di aree alpine caratterizzate da problemi particolari furono tre persone di altissimo livello, imparentate da comuni talenti: da ovest a est, Federico Chabod, Alcide De Gasperi e Tiziano Tessitori.

I tre autonomisti dell'arco alpino non erano distratti e casuali residenti nelle loro regioni: erano amorosi figli, che conoscevano le loro madri in profondità per studio e convivenza.

Ed erano studiosi e scrittori di storia: Chabod docente universitario; De Gasperi già bibliotecario in Vaticano; Tessitori già allievo del grande Pio Paschini e saggista, poi presidente della Deputazione di Storia Patria per il Friuli.

Delimitando i territori delle loro regioni e progettando gli statuti di autonomia, i tre grandi autonomisti non volevano creare tre collegi elettorali a uso personale nella nuova Repubblica parlamentare italiana, bensì promuovere il benessere dei loro popoli attraverso l'esercizio della democrazia: non erano, quindi, dei po-

litici politicanti, bensì degli statisti, che credevano nella politica come nella più alta di tutte le arti. La differenza fra le due specie è sostanziale: i politicanti pensano alle prossime elezioni, è stato scritto, gli statisti alle prossime generazioni.

Tutti e tre credevano che la vera democrazia fosse quella che si pratica attraverso l'autonomia. Basti ricordare che Chabod, in uno dei suoi celebri manifesti dell'autunno 1944, invitò i valdostani a non separarsi dall'Italia perché la Francia era uno Stato accentratore. E Tessitori, nel primo dei famosi tre articoli pubblicati alla metà di luglio del 1945, affermò testualmente: "Se è vero che democrazia vuol dire governo di popolo, cioè governo dal basso, autogoverno, noi neghiamo che in Italia sia mai esistita la democrazia". "Mai", in questo caso, significa anche prima del fascismo!

I tre grandi autonomisti erano anche uomini d'alta moralità. "La politica paga bene, - soleva dire Tessitori - ma se si è onesti non arricchisce"¹.

Furono ardue imprese quelle da loro progettate in un'Italia che non ama le riforme. Ma la più difficile fu quella di Tessitori, perché alle spalle della Valle d'Aosta e del Tirolo meridionale c'erano la Francia e l'Austria, le loro madri linguistiche.

Il Friuli, invece, era solo nella sua piccola originalità. Alle sue spalle non c'era una più grande nazione friulanofona: poteva vantare, e non era poco, secolari rapporti di buon vicinato e addirittura, ai margini, di convivenza interna con il mondo slavo e germanico, ma ciò si prestava, subito dopo la Seconda guerra mondiale, cioè negli annuvolamenti che annunciavano la "guerra fredda", a giochi ideologici e a insensate paure.

FRIULI 1945

Dopo l'8 maggio 1945, a Udine e in tutto il Friuli, i sopravvissuti al massacro iniziato il 1° settembre 1939 erano in continui festeggiamenti, ma si trattava di una febbre che nascondeva profonde ferite e talvolta problemi di pura sopravvivenza.

Si ballava, si cantava, si organizzavano sagre paesane, si disputavano gare sportive, si fondavano nuove associazioni, ma era un velo d'allegria steso anche per metabolizzare migliaia e migliaia di lutti e per sopportare condizioni di grave disagio.

Erano davvero molte le famiglie friulane che piangevano i morti sui fronti di guerra (basti pensare al naufragio del "Galilea",

alla ritirata di Russia, alla battaglia di El Alamein...), i civili vittime dei bombardamenti degli alleati e i partigiani caduti nella Resistenza o nei campi di deportazione. Questi i dati della sola lotta di liberazione: 2.728 partigiani caduti, 594 dispersi e circa 20.000 deportati².

Udine, scrisse il quotidiano "Libertà" del 6 ottobre 1946 (tirato su due sole facciate perché la carta era razionata), aveva perduto tremila case e senza tetto erano rimaste 35mila persone, su un totale di 85mila, che si ammassavano in case di parenti e amici o rimanevano sfollate nei paesi di collina e di pianura.

In condizioni analoghe si trovavano anche le cittadine che, come Latisana, Codroipo e Casarsa, si trovavano in prossimità di ponti sul Tagliamento o erano attraversate da linee ferroviarie.

La Carnia aveva perso mille stovoli e diecimila capi di bestiame, e i cavalli dei cosacchi avevano diffuso il tetano. Il paese di Forni di Sotto era stato totalmente bruciato dai tedeschi e dai cosacchi nella lotta antipartigiana. La stessa tragica sorte era toccata a Nimis, sui Colli orientali, e ad altri centri abitati.

Nell'intera Provincia di Udine, allora comprensiva della Destra Tagliamento (Provincia di Pordenone dal 1968 al 2015), c'erano 55.000 disoccupati, che paradossalmente non potevano essere impiegati in un sistema industriale poco danneggiato dalla guerra³.

Le industrie, dunque, c'erano e anche gli operai in cerca di lavoro: mancavano, tuttavia le materie prime.

I cotonifici, ad esempio, capaci di lavorare ottocento tonnellate di cotone al mese, nel primo anno avevano ottenuto soltanto duecento tonnellate di materia prima.

L'agricoltura, il settore più importante in Friuli, era anche il più sofferente. I piccoli proprietari terrieri, che lavoravano con tecniche arretrate non più di due ettari di terra, si trovarono ai limiti minimi del tenore di vita.

C'era anche un diffuso bisogno di interventi nelle opere pubbliche: basti ricordare che cento Comuni erano privi di acquedotto e per due terzi erano privi di fognature.

Mancavano 900 aule per le scuole elementari, 195 delle quali non disponevano di edificio proprio.

Le strade gestite dalla Provincia di Udine misuravano 350 chilometri, ma soltanto 46 erano pavimentati o asfaltati.

Potremmo ancora ricordare le acque delle alluvioni in bacini danneggiati dalla guerra e la necessità di riparazioni delle arginature.

Per riequilibrare il sistema, cioè per sanare la sproporzione fra economia e demografia, non era possibile ricorrere alla secolare

valvola di sicurezza, l'emigrazione, perché vincitori e vinti erano prostrati.

Soltanto nel 1947-48 aprirono le porte dell'immigrazione Francia, Olanda, Lussemburgo, Argentina, Brasile e Venezuela; nel 1948 il Canada; nel 1951 la Germania occidentale e l'Australia.

È per questo che il quotidiano "Libertà" annunciò con grande evidenza, nel luglio del 1947, la partenza per l'Austria di seicento operai friulani, richiesti come muratori e carpentieri: doveva trattarsi di un fatto eccezionale.

Fu in questo quadro desolante che nell'estate del 1945, mentre stavano lentamente rientrando i sopravvissuti alla deportazione in Germania, Tessitori si alzò solitario per indicare ai friulani la via della salvezza: l'autonomia regionale.

PERCHÉ LA REGIONE FRIULI?

L'autonomia regionale del Friuli fu prospettata e vaticinata da Tiziano Tessitori in tre articoli pubblicati come fondi del quotidiano "Libertà", organo del Cln (Comitato di Liberazione Nazionale), il 12, 13 e 14 luglio 1945.

Nel secondo periodo del primo articolo spiegò perché l'Italia non nacque come Stato federale: "Nel processo storico, che portò all'unificazione italiana, le dottrine federali e autonomistiche che - affacciate nel solco dell'idealismo giobertiano e del repubblicanesimo di Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari - non ebbero modo di uscire dall'astratto e dall'ideologia, perché subito mortificate dal realismo politico del conte di Cavour, il quale regalò all'Italia non solo la monarchia dei Savoia-Carignano, ma anche la grigia pesantezza e uniformità legislativa, burocratica e poliziesca piemontese. Se avesse avuto tempo a vivere, il Cavour avrebbe forse evitato il grave danno, poiché noi ricordiamo di lui un progetto di legge su la sistemazione regionale, che venne presentato al Consiglio dei Ministri nel 1861 e fu ivi lasciato dormire per sempre. Così l'accentramento amministrativo, di tipo squisitamente napoleonico, si stese come un manto funereo su tutta la penisola, giustificato dagli uomini di destra e da quelli di sinistra con preoccupazioni di politica unitaria".

Nessun dubbio, scrisse, che il Friuli, per storia, lingua, tradizioni, interessi morali ed economici, fosse una regione storica, distinta dal Veneto, e invitò alla concordia tutti i partiti politici con una proposta: "il Clnp (Comitato di Liberazione Nazionale Provinciale) si proclami regionale; i Comitati Provinciali dei vari partiti si

dichiarino regionali. Gli scettici e i frigidisti forse sorrideranno a codesta nostra proposta, che per essi è poca cosa, un'ingenua cosa; per noi invece e per tutti i friulani sensibili sarebbe lo squillo che chiama a raccolta la bandiera che trascina alla buona battaglia".

Gli scettici e i frigidisti non tardarono a manifestare scetticismo e frigidità, ma chi erano costoro?

Prima di rispondere, leggiamo un passaggio del cosiddetto Quarto articolo, scritto sicuramente fra agosto e settembre del 1945, ma non pubblicato sul quotidiano "Libertà": "Taluni amici, appartenenti a diversi partiti politici, hanno accennato all'opportunità di agitare in questo momento la questione dell'autonomia regionale del nostro Friuli, affacciando il dubbio che simile agitazione possa nuocere al miglior destino della Venezia Giulia; e altri hanno richiamato la delicatezza del momento politico interno e internazionale che consiglierebbe l'accantonamento di ogni problema atto, anche apparentemente, a dividerci. A noi pare che questi amici si lascino trasportare un po' su le nuvole dell'alta politica per una questioncella da sbrigarcela in casa tra noi (...)"⁴.

Davvero gli amici credevano di dover rinunciare al progetto autonomistico del quadro C nell'ambito del quadro B per non influenzare il quadro A, cioè per non pregiudicare il futuro della Venezia Giulia ormai quasi totalmente occupata dagli jugoslavi al di là della Linea Morgan?

Noi crediamo che fossero soltanto obnubilati dal nazionalismo, ma pericolosi perché, essendo l'istituzione di una Regione un problema prima di tutto giuridico, apparivano come persone credibili ai "non addetti ai lavori". Si intendevano, infatti, di norme giuridiche perché gli amici, erano quasi tutti avvocati, quasi tutti di Udine, e alcuni, come Pettoello e Candolini, erano stati nel 1919 i fondatori in loco del Partito Popolare che, come è noto, elencava fra i punti cardine del suo programma la riforma regionalistica dello Stato.

Forse Tessitori pensava di poter trovare dei supporter proprio fra i suoi colleghi, ma si sbagliava di grosso: Pettoello nel luglio del 1947 avrebbe definito "misfatto" il capolavoro parlamentare del 27 giugno, e Candolini in quei giorni si sarebbe schierato contro la Regione a statuto speciale! Livi divenne il comandante in capo di quanti si opponevano allo statuto speciale.

L'ASSOCIAZIONE PER L'AUTONOMIA FRIULANA

Forse, se fin dall'uscita dei tre articoli nel luglio del '45, avesse trovato un'eco favorevole nei suoi colleghi avvocati, e in particolare nella Democrazia Cristiana, erede del Partito Popolare, Tessitori si sarebbe limitato a proporre il suo programma autonomistico nell'ambito di quel partito, ma in quel mese capì che anche i democristiani, se non contrari, erano guardinghi e incerti: non gli concessero, infatti, la sala per le riunioni, che aveva richiesto per fondare la sua associazione.

Tessitori scelse allora l'Osteria "Alla buona vite" di Via Treppo e si ritrovò con altre cinquantadue persone per dar vita all'Associazione per l'Autonomia Friulana, che ebbe per simbolo l'aquila patriarcale e il motto "di bessôî", da soli, ovvero autonomi.

Quali e quanti furono, dopo il luglio 1945, coloro che ascoltarono l'appello lanciato dall'*Osteria Alla buona vite* per invitare i friulani alla "buona battaglia per il Friuli che è seria, nobile, alta"?

Un primo studio, anche statistico, dei quasi mille aderenti fu già pubblicato sul "Corriere del Friuli" nel 1975, e ripubblicato nel n. 21 della *Golaine di studis sul autonomisim dell'Istitût Ladin-Furlan 'pre Checo Placerean'*: qui ci limitiamo a segnalare la prevalente udinesità degli iscritti (56%), la rilevante partecipazione di persone di modesta condizione (più del 50%) e la sorprendente presenza femminile (20%): erano tutte persone che non si limitarono a firmare una scheda di carta, ma anche a versare cinque lire al mese, un sacrificio finanziario che andrebbe commisurato con i bassi salari di quel tempo.

L'Associazione non ebbe vita lunga, anche perché lo scopo sembrò raggiunto il 18 dicembre 1946, ma fu un efficace termometro sociale e motivò alcuni "apostoli" che, come D'Aronco e Pasolini, nell'autunno del 1946 non avrebbero esitato a impegnarsi in dure polemiche giornalistiche in difesa del progetto autonomistico friulano.

LA REGIONE: DAPPRIMA UNA E POI BINA

Il 18 dicembre 1946 la Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente elenca il Friuli, con Udine capitale, fra le Regioni degne di riconoscimento giuridico, stabilendo che avrebbe dovuto accogliere i vicini territori eventualmente concessi all'Italia dal Trattato di Pace⁵. Per quell'annuncio non ci furono scene di giubilo in Friuli e di questo Tessitori si lamentò in una lettera⁶, scritta in splendido friulano, inviata a don Giuseppe Marchetti, che



Tiziano Tessitori assieme a colleghi ed amici attorno ad un fogolâr

la pubblicò su "Patrie dal Friûl" del 12 gennaio 1947. "Sento che il popolo è con noi", scrisse, ma tutti i partiti meno due – la Democrazia Cristiana e il Partito Repubblicano – sono contrari. E proprio per dar voce al Friuli quasi muto in quel 12 gennaio apparve il Manifesto che annunciava la nascita del Movimento Popolare Friulano per l'Autonomia Regionale⁷.

Il direttore del settimanale "Patrie dal Friûl" interpretò esattamente il sentimento di Tessitori – un popolo quasi muto e molti partiti contrari – e intitolò la lettera: "*L'autonomie furlane in pericul*".

Poi, il vento favorevole del 18 dicembre '46 divenne contrario il 1° febbraio '47, quando la Commissione dei 75, presieduta da Meuccio Ruini, decise di rinviare all'Assemblea plenaria la decisione sui progetti di nuove regioni (Salento, Lucania, Emiliana-Lunense e Friuli). Era in pratica una bocciatura dei progetti perché, se non si voleva imporre decisioni dall'alto, era indispensabile sentire i Comuni interessati al distacco dalle loro "Regioni storiche" e i lavori della Costituente si sarebbero di molto allungati nel tempo. L'onorevole Uberti, tuttavia, intervenne per dire che la Venezia Giulia, giuridicamente ancora italiana, poteva essere agganciata al Friuli in una regione a statuto speciale, e l'onorevole Ruini aggiunse il Friuli-Venezia Giulia alle quattro regioni a statuto speciale già decise.

Nel frattempo a Roma prevalse la tesi di riconoscere come enti giuridici riconosciuti dalla Costituzione soltanto le "Regioni storiche", senza variazioni di confini, e così il Friuli sarebbe stato inglobato nel Veneto⁸.

Era questa la situazione il 26 giugno 1947.

Ma inaspettatamente l'onorevole Fausto Pecorari presentò un emendamento per istituire la "Regione Giulio-Friulana e Zara", a statuto speciale per la presenza di folte minoranze slave, e Tessitori fu rapido nel dichiararsi favorevole alla proposta Pecorari ma nella definizione data da Meuccio Ruini: Friuli-Venezia Giulia, e l'Assemblea votò a favore quasi all'unanimità.

Nacque così la Regione bina o doppia, anche nel nome, il 27 giugno 1947.

L'ONDATA DI SDEGNO

Tessitori era ben coscìo del fatto che, partito chiedendo una Regione Friuli a statuto normale, aveva ottenuto una Regione Friuli-Venezia Giulia a statuto speciale, cioè più di quanto aveva chiesto, e non per questo si aspettava di essere accolto in Friuli con una grande festa; ma certo non immaginava di essere ad-

ditato come il principale responsabile di un delitto e, dopo una serrata campagna di stampa⁹, di essere colpito con un attentato dinamitardo, andato fortunatamente a vuoto¹⁰.

Conscio della sua retta coscienza e sicuramente convinto di aver operato per il meglio, Tessitori rimase immobile nella tempesta: sollecitò soltanto un'intervista chiarificatrice a Meuccio Ruini, che apparve su "Il Gazzettino", edizione di Udine il 23 luglio 1947, molto probabilmente perché rifiutata dal "Messaggero Veneto".

L'illustre uomo politico, presidente della Commissione dei 75, disse che "l'italianità della Regione, [...] è fuori questione; anzi, lo Statuto speciale è dato per affermare tale italianità in modo più proficuo. E il rispetto della minoranza slava è in funzione di analogo trattamento che la Jugoslavia dovrà fare alle ben più numerose popolazioni italiane strappate alla Madre Patria. Basterebbe questo profilo - di carattere internazionale - per far comprendere la opportunità e anzi la necessità del gesto che ha fatto l'Assemblea Costituente dando l'autonomia speciale al Friuli-Venezia Giulia.

I friulani e tutti i veneti devono pensare che la soluzione adottata ha un profondo valore di solidarietà per i nostri fratelli tagliati al di là di una ingiusta frontiera.

Ma v'ha di più. V'è un altro riflesso di pura italianità nella costituzione di una Regione speciale ai confini d'oriente. L'Italia fin d'ora, invocando revisioni nelle quali le ingiustizie siano corrette e restituite alla loro madre le terre della Venezia Giulia, assicura che gli slavi, i quali vi abitano, troveranno adeguate garanzie.

Resta ben inteso che la preparazione dello Statuto speciale spetta alle rappresentanze degli Enti locali, che potranno costituire appunto commissioni. Il progetto di Statuto passerà poi alla Presidenza del Consiglio, che potrà, come ha fatto per altre Regioni, farlo riesaminare da una sua commissione, e infine l'Assemblea Costituente coordinerà lo Statuto con la Costituzione che avrà intanto approvato. Si avrà, in conclusione, a mio avviso, uno statuto normale con alcune clausole speciali per gli slavi. Non vi è, io credo, da spaventarsi".

Parole sagge e di trasparente significato, che non incisero minimamente nella coscienza dei nemici dell'autonomia, ormai decisi a impedire, in qualche modo (anche con il tritolo?), che nascesse la nostra Regione.

LA FRECCIA AL CURARO

Ormai la Regione era nata e non si poteva sopprimerla ritornando su una decisione già presa; ma Codignola, appoggiato

da Parri, Cevolotto e altri, credeva di poterla cancellare dalla Costituzione con un sofisma, che può essere riassunto così: quando, il 27 giugno, fu istituita la Regione Friuli-Venezia Giulia il Trattato di pace non era stato ancora ratificato. Ma dopo la ratifica l'Italia ha rinunciato definitivamente alla Venezia Giulia e allora la Regione così denominata non ha più ragione di esistere.

L'ordine del giorno era formulato in maniera capziosa: "L'Assemblea Costituente, ritenendo che siano venuti meno i presupposti che a suo tempo determinarono l'introduzione del Friuli-Venezia Giulia fra le Regioni fornite di autonomia speciale (...) fa voto che, in sede di approvazione dell'articolo 123, sia revocata l'autonomia speciale già concessa al Friuli-Venezia Giulia, rinviando alla legge l'eventuale erezione del Friuli in Regione fornita di autonomia ordinaria".

L'onorevole Zuccarini fu il primo a opporsi a una decisione già presa, che di fatto avrebbe cancellato la nostra Regione perché, osservò l'onorevole Cifaldi, smascherando Codignola, Parri e gli altri, è già stato stabilito che non si possono creare nuove Regioni.

A questo punto Codignola capì che l'infanticidio non era possibile e allora annunciò il ritiro del suo Odg per aderire a un altro testo preparato dall'onorevole Gronchi: era la freccia al curaro, paralizzante, forse già pronta o confezionata in aula vista la piega che aveva assunto il dibattito.

Gronchi disse, in sintesi, che non si doveva modificare la Costituzione, ma sospendere l'efficacia di una norma: "Questo momento non è il più adatto per definire lo statuto speciale per una Regione la quale, per i recenti avvenimenti internazionali, rappresenta un punto delicato e sensibile non solo per la nostra politica interna, ma anche per la politica internazionale".

Affermazioni vaghe, più allusive che esplicative e motivanti.

L'onorevole Zuccarini intervenne per dire che se si fosse accettato l'Odg Gronchi sarebbe stato poi possibile intervenire per sospendere l'efficacia di altri articoli, ma non fu ascoltato.

A rinforzo di Gronchi intervenne Aldo Moro e alla fine l'onorevole Cosattini: eletto a Udine con il Partito Socialista, e sindaco della Capitale del Friuli, dimostrò di non conoscere la storia della sua regione e l'Assemblea approvò la sospensione senza scadenza della nostra Regione in un testo definito Decima Norma Transitoria: era il 30 ottobre 1947.

Tessori, giustamente, non si presentò in Assemblea: lasciò che altri commettessero il delitto.

IL DECENNIO DELLE DILAZIONI

Tessitori, eletto nel 1948 in entrambi i rami del Parlamento, scelse il Senato e fu per sempre 'il Senatore', chiamato poi a incarichi di governo: Alto Commissario per la Sanità e Ministro.

Nel 1953 fondò e presiedette l'Ente Friuli nel Mondo e nel 1954 assunse la presidenza della Società Filologica Friulana.

Trascorse così quello che Gianfranco D'Aronco definisce "Il decennio delle dilazioni"¹¹, durante il quale, di tanto in tanto, qualcuno proponeva di rivitalizzare la Regione ibernata dalla Decima Norma Transitoria.

Impossibile ricostruire qui l'elenco delle dilazioni, talune determinate dalla struttura del governo centrale, che rischiava di cadere o di indebolirsi se i liberali, contrari alle Regioni, avessero ritirato il loro appoggio. Ma la guerra alla riforma regionalistica era iniziata e perseguita a Roma, al di là delle dichiarazioni di facciata, già dopo le elezioni politiche generali del 1948.

Nel frattempo Trieste diventava sempre più italiana. Definitivamente per effetto del Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 e siccome era di nuovo italiana, non era più il caso di attendere. A favore dell'immediata istituzione della Regione ibernata si pronunciò don Sturzo¹², Tessitori, D'Aronco e Candido Grassi, il comandante Verdi della Divisione partigiana Osoppo.

Questo, citato da D'Aronco il pensiero di don Sturzo, che si chiedeva se convenisse "mantenere unita al Friuli la Venezia Giulia quando questa ha problemi così diversi e così pressanti e di tale portata da consigliare la formazione di uno statuto particolare sia dal punto di vista dell'autonomia sia da quello della politica generale. In tal caso, venendo anche meno i motivi che fecero sospendere nel 1948 (recte: 1947) l'approvazione, il Friuli dovrebbe avere anch'esso il suo statuto speciale senza più attendere la attuazione del sistema regionale ordinario".

Ma ogni volta che veniva posto sul tavolo il problema della nascita della Regione, gli antiregionalisti riaprivano il fuoco di sbarramento¹³.

Nel gioco delle dilazioni, scrive efficacemente D'Aronco, la Democrazia Cristiana era "il partito traente e frenante": Tessitori partecipava al dibattito soltanto in casi eccezionali. Per esempio in un comizio al Teatro Puccini di Udine, il 20 febbraio 1955. Del resto non era un dirigente locale della Dc e la partita fu gestita, da Udine, in modo a dir poco deplorabile.

Qualcuno, per esempio il Partito Comunista, formulò anche uno statuto¹⁴.

Ma era evidente che dalle parole si sarebbe passati ai fatti soltanto con un cambio di coalizione a livello nazionale, cioè

con l'ingresso del Partito Socialista nel centro-sinistra, che avrebbe scalzato le destre antiregionaliste dal governo¹⁵.

L'ULTIMA BATTAGLIA DI TESSITORI

Quanti definiscono Tessitori "padre della Regione" si limitano di solito a considerare il biennio 1945-1947, ovvero la vittoria del 27 giugno mutilata dalla sconfitta del 30 ottobre.

Ma la sua grandezza appare nitida anche dalla battaglia del 1962, quando il 12 ottobre intervenne con un memorabile discorso nel dibattito sullo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia: colto da malore, non poté concludere, ma gli fu consentito, caso rarissimo e forse unico nella storia del Parlamento italiano, di proseguire quattro giorni più tardi.

I passi salienti di quell'intervento, che si possono leggere negli atti parlamentari, al presente anche *on line*, sono i seguenti:

- (1) Attrito fra slavi e italiani a nord-est: fu causato dalla politica filoslava e antiitaliana dell'Impero asburgico, ma non scalfì il senso dell'italianità delle nostre genti.
- (2) Sull'espansionismo slavo: fu già dimostrato in un Convegno svoltosi a Venezia nel febbraio 1947, (proprio da Mario Livi, in seguito terrorizzato dalla specialità dello statuto), che quel pericolo era inesistente.
- (3) Sulla tutela delle minoranze: la tutela spetta allo Stato, per effetto dell'art. 6 della Costituzione, del quale l'art. 3 dello statuto regionale è soltanto una generica copiatura; manca infatti il complesso delle norme per la sua attuazione, che si trova, ad esempio, nello statuto del Trentino-Alto Adige. Quando si dice minoranze si pensa agli sloveni, ma perché non tutelare anche le minoranze tedesche del Friuli?
- (4) Sulla "ondata di sdegno" dell'estate 1947: Tessitori, dimostrandosi indulgente con i suoi oppositori, afferma che "fu l'effetto di un equivoco, in quanto allora nulla si sapeva di che cosa potesse rappresentare per noi uno statuto speciale; e si pensava, dirò così, al peggio. In secondo luogo la pioggia di telegrammi venuti da tutte quelle associazioni fu dovuta non a voti di assemblee, ma all'iniziativa dei preposti alle stesse, che erano tutti liberali"¹⁶.
- (5) Tessitori si dichiarò infine favorevole a Udine capoluogo della Regione per ragioni funzionali, alla nascita della Provincia di Pordenone, a uno statuto particolare per Trieste e il suo porto.

A commento delle sue scelte, nella dichiarazione finale del 18 ottobre 1962, disse: "Ho affrontato in questo dibattito posizioni

che, se giudicate alla luce di un calcolo elettoralistico, potrebbero essere considerate quasi come un desiderio di sconfitta elettorale". E così concluse: "Per queste considerazioni e per la necessità di una mia differenziazione politica, in questo momento in cui si debbono trarre le conseguenze, e anche per non consentire che taluno domani mi accusi, anche se l'accusa è inconsistente, di aver tentato di fermare l'iter di questa legge; e constatato che, anche se il mio voto fosse contrario, la valanga dei voti favorevoli è ormai tale da soffocare ogni opposizione, dichiaro che, nella votazione finale del disegno di legge, mi asterrò, mentre ritiro ordine del giorno ed emendamenti".

Se leggiamo attentamente questo passo, capiamo che Tessitori era contrario allo statuto che si andò allora formulando, e si astenne per le ragioni limpidamente illustrate. Egli era convinto, quindi, che lo statuto approvato con Legge Costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 nasceva già vecchio, cioè bisognoso di correzioni, e oggi non si opporrebbe, crediamo, a una revisione che ha lo scopo di renderlo adeguato ad affrontare e risolvere problemi creati da nuove realtà politiche, economiche e sociali.

Era comunque convinto di aver compiuto un buon lavoro se il 17 giugno 1967, rievocando la nascita della Regione in un articolo intitolato "La Regione ha vent'anni" scrisse queste parole:

"Mi preme qui ricordare un particolare sconosciuto ai più: ed è che nella seduta del 29 ottobre 1947, l'assemblea costituente, (...) approvò un ordine del giorno col quale si dichiarava che fossero costituite soltanto le Regioni storiche tradizionali, di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche. Questa dichiarazione preliminare avrebbe impedito ai friulani di porre l'inserimento della loro Regione fra le Regioni a statuto normale com'era il loro primo proposito il 27 giugno: e oggi non avremo la Regione sotto nessuna specie e il Friuli sarebbe legato al Veneto nella riforma regionalistica non ancora attuata (fu realizzata tre anni più tardi). La nostra Regione invece è creatura viva e mi pare, ben operante. E questo varrà, io spero, ad assolvere quei cinque deputati che vent'anni fa caddero in un peccato d'incoerenza politica, peccato del quale domani si dirà: *oh felix culpa!*"

NOTE

- 1 Furono queste le parole di congedo a conclusione della lunga intervista concessa allo scrivente il 5 gennaio 1968. Era una massima che il senatore ripeteva anche nel suo eccellente friulano, come ricorda Giuseppe Fornasir, Segretario della Deputazione di Storia Patria per il Friuli, nell'opuscolo "La figura e l'opera di Tiziano Tessitori", a cura di Manlio Michelutti, Società Filologica Friulana, Udine 1988. A corollario, un giorno, aggiunse: *No ài poura di nuri jò, 'o ài vivùt di galantom.*
- 2 Ifsml, *Movimento di Liberazione in Friuli 1900/1950*, Udine 1973, p. 218.
- 3 Domenico Parmeggiani, *Gli stadi dello sviluppo industriale nella Provincia di Udine, Del Bianco*, Udine 1966.
- 4 Il dattiloscritto, ritrovato nell'archivio Tessitori, fu pubblicato su "Messaggero Veneto" del 28 agosto 2013, e ripubblicato nel volume "La buona battaglia per il Friuli che è seria, nobile, alta. Scritti e discorsi di Tiziano Tessitori", Istititùt Ladin-Furlan 'pre Checo Placerean', 2014.
- 5 Sul mistificante articolo apparso su "Messaggero Veneto" del 19 dicembre si è scritto in più sedi. Si veda, ad esempio, G. di Caporiacco, *La Regione friulana 1945-1947*, Grafica Moderna, Plaine di Pagnacco 1978, pag. 10.
- 6 "...jo mi spietavi un grant sclop di calor, una grande fieste e una sflameade di fede rinovade e ancjemò plui ferme. Invezi mi à parût che il Friùl al restàs quasi frêt, pôc mancul che insensibil. Il altris siz la gnove di chel ricognosiment 'e varès dismot fûr manifestaziions e luminariis e sbandieramenz: e il Friùl cidin o squasi". In traduzione: "mi aspettavo un grande scoppio di calore, una grande festa e una fiammata di fede rinnovata e ancora più ferma. Mi è parso invece che il Friuli rimanesse quasi freddo, poco meno che insensibile. In altri luoghi la notizia di quel riconoscimento avrebbe suscitato manifestazioni e luminarie e sbandieramenti: il Friuli invece muto o quasi".
- 7 In calce le firme dei fondatori: dott. Gianfranco D'Aronco (Segretario gen.), dott. Luigi Ciceri, Chino Ermacora, dott. Alessandro Vigevani (Udine), dott. Pier Paolo Pasolini - avv. Zeffirino Tomè (Casarsa), avv. Luigi Pettarin (Gorizia), prof. Attilio Venudo (Portogruaro). Alla Presidenza fu chiamato l'avv. Tiziano Tessitori.
- 8 L'inclusione del Friuli nel Veneto aveva un fondamento storico e quindi culturale e psicologico. La terra friulana, infatti, se si esclude il feudo goriziano, era stata parte della Terraferma veneta dal 1420 al 1797, ma conservava la sua identità perché chiamata Patria del Friuli. Poi nel breve tempo del Regno Italico fu divisa nei tre Dipartimenti di Passariano, del Tagliamento e dell'Adriatico. Nel Regno Lombardo-Veneto riacquistò la sua identità perché fu chiamata Provincia del Friuli, ribattezzata Provincia di Udine nel Regno d'Italia dopo il 1866, ma statisticamente inclusa nel Veneto, o per dir meglio nelle Tre Venezie inventate da Grazia-dio Isaia Ascoli nel 1863. Dopo tanto non fu agevole proporre una regione staccata dal Veneto nel 1945 e trovare immediato e unanime consenso perché si andava contro una lunga tradizione storica. Ecco perché i partiti politici di Pordenone, in opposizione a Tessitori, si dichiararono favorevoli a una Regione Veneto "da Gorizia a Rovigo". Tessitori era tuttavia convinto che il Friuli, per ritrovare se stesso, non poteva più essere "l'ennesima provincia del Veneto".
- 9 Ecco il florilegio degli epiteti che apparvero su "Messaggero Veneto" del Luglio 1947 a commento del riconoscimento della Regione (fra parentesi i giorni di pubblicazione): *atto inconsulto* avv. Angelo Culot, Gorizia (6 luglio); *misfatto* avv. Mario Pettoello sr. Udine (8); *misfatto* avv. Umberto Zanfagnini citato da Pettoello (8); *cambiale in bianco* avv. Mario Comessatti (9); *i friulani trasformati in razza bastarda* avv. Egidio Zoratti (9); *mai nessuna comunanza con altri popoli* avv. Egidio Zoratti (7 agosto).
- 10 G. di Caporiacco, *Friuli 1947. Bombardoli in azione contro la specialità*, "Il Friuli", Udine, 1 ottobre 1999, ripubblicato in "La buona battaglia per il Friuli che è seria, nobile, alta. 1945-1964. Scritti e discorsi di Tiziano Tessitori", Istititùt Ladin-Furla 'pre Checo Placerean' 2014, pag. 69.
- 11 G. D'Aronco, *Friuli. Regione mai nata*, Chiandetti editore, Reana del Rojale 1983, vol II, pag. 501 e seguenti.

- 12 L. Sturzo, *Statuto particolare* per Trieste, in "Messaggero Veneto" del 27 gennaio 1955.
- 13 Per l'emerografia si veda il prezioso libro di G. D'Aronco, *Friuli. Regione mai nata*, cit. vol. II, da pagina 503.
- 14 M. Lizzero, *Contro Roma. Il Friuli lavoratore*, numero unico, 14 dicembre 1958. La pubblicazione contiene anche un confronto con statuti proposti da altri.
- 15 Se nel 1947 molti potevano non sapere che cosa fosse uno statuto speciale come benevolmente affermò Tessitori (ma di che cosa e perché parlavano e scrivevano, allora?), ben più gravi responsabilità portavano coloro che ancora dopo quindici anni resistevano sulle stesse posizioni, ignorando i positivi rapporti fra confinanti in atto a nord-est da molti anni (vedi nota 17). Fra essi Mario Livi, allora presidente della Cassa di Risparmio di Udine, che nel 1960 ripubblicò tutti i testi delle proteste dell'estate 1947 in un pamphlet intitolato *Friuli-Venezia Giulia contro la specialità*. Fu l'ultimo inutile tentativo di Livi per allontanare dal Friuli lo statuto speciale. Eccoli qui riassunti: Partito Socialdemocratico *stolto e suicida provvedimento* (1 luglio); Partito d'Azione *decisione oltraggiosa per il Friuli* (4); Ordine avvocati respinge ogni forma di autonomia diversa dalla normale (4); Partito Liberale *arbitraria delibera* (5); Associazione Agraria Friulana *grave errore* (5); Partito Socialista *opposizione a ogni forma di regionalismo* (?); Partito Comunista *referendum* (?); Tutti i partiti pordenonesi *protesta* (7); Associazione Industriali *deprecato errore* (12); Federazione Friulana Combattenti e Reduci *oltraggiosa autonomia* (12); Associazione Commercianti *grave questione* (12); Insegnanti Unione Magistrale *sconfessano autonomia speciale* (12); Insegnanti Medi e Unione Magistrale *sconfessano autonomia speciale* (12); Insegnanti Istituti Medi esprimono *sdegnata protesta contro provvedimento inavveduto* (20).
- 16 I governi di Roma e Vienna conclusero due accordi commerciali, il 4 aprile 1946 e il 18 marzo 1949, dei quali subito approfittarono il Friuli e la Carinzia per riavviare gli scambi mercantili e culturali e per sanare ferite psicologiche. Un primo accordo commerciale fra i governi di Roma e Belgrado fu raggiunto il 28 settembre 1947 (un mese prima del voto sulla Decima norma transitoria), seguito dal "Patto di Udine" del 3 febbraio 1949, perfezionato dagli accordi del 31 marzo 1955.

Daide Rossi

*Professore aggregato di Storia del Diritto
medievale e moderno, Università di Trieste*

LA QUESTIONE INTERNAZIONALE

1. IL COMPROMESSO DEL COMPROMESSO

È il 2 giugno 1946 e le cronache giornalistiche narrano «la disciplinatezza con cui gli elettori e le elettrici risposero all'appello, la paziente attesa di ore e ore sotto il dardeggiare del sole estivo, la compostezza delle file» (*Cronaca Contemporanea*, in «Civiltà Cattolica», 1946, II, p. 462). Dopo oltre vent'anni gli italiani sono chiamati alle urne con voto diretto, libero e segreto, per scegliere se mantenere l'istituto monarchico oppure optare per la forma democratica, oltre che per indicare i rappresentanti all'Assemblea costituente. Per la prima volta, inoltre, anche le donne possono esprimere la loro preferenza, essendo stato introdotto il suffragio universale. Pochi, però, ricordano come una parte del territorio nazionale fu letteralmente delegittimata e non poté esprimere la propria appartenenza nazionale (D. Rossi, 2019), ed un'area geografica di quasi un milione di persone venne così estromessa, in modo affatto marginale, dal dibattito politico, sociale e culturale. Si tratta della dodicesima circoscrizione, quella formata dai territori di Trieste, della Venezia Giulia e di Zara, ol-

tre che di Bolzano. Una esclusione sofferta e non banale, tanto più perché escludeva dal panorama elettorale nazionale proprio quelle zone che, più di tante altre – forse per esser giunte per ultime nel percorso di unificazione risorgimentale – avevano elaborato un elevato tasso di patriottismo e avevano visto perire nelle trincee delle loro montagne o delle loro vallate centinaia di migliaia di soldati.

Poche settimane dopo, l'apertura dei lavori dell'Assemblea Costituente è affidata al decano, l'ottantaseienne presidente provvisorio Vittorio Emanuele Orlando: l'insigne giurista siciliano – che per uno strano destino aveva guidato la delegazione italiana a Versailles alla conclusione della Grande Guerra – infervora l'aula con un accorato incitamento alle «genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia, le quali però, se non hanno votato, sono tuttavia presenti, poiché nessuna forza materiale e nessun mercimonio immorale potrà impedire che siano sempre presenti dove è presente l'Italia». I verbali riportano che, all'udire queste parole, tutti i costituenti risposero, «levan[dosi] in piedi, [con] vivissimi prolungati applausi e [al] grido di viva Trieste italiana e di viva Trieste repubblicana» (V. Onida, 1991).

Non trascorrono che cinque giorni da questo episodio e il 30 giugno 1946 a Pieris, una piccola frazione di San Canzian d'Isonzo, non molto distante da Gorizia, durante una tappa del Giro d'Italia la comitiva rosa, giunta ad un vecchio passaggio a livello, viene bloccata da un gruppo di facinorosi collegati ai partigiani titini, con il chiaro intento di boicottare la corsa e alzare la tensione per favorire la politica espansionistica jugoslava (A. Zanetti Lorenzetti, 2018). I girini, impauriti, si fermano. Anche i celeberrimi Coppi e Bartali, che con le loro gesta avevano non poco contribuito in quei lustri ad alimentare lo spento entusiasmo degli italiani, decidono di non proseguire. Pochi raggiungono ugualmente Trieste, tra cui il triestino Giordano Cottur che, consapevole del significato di quel gesto intimidatorio, vuole a tutti i costi aggiudicarsi la tappa, arrivando a mani alzate al traguardo.

In piena estate, in un afoso agosto, a Vergarolla, una splendida – ed affollatissima – spiaggia nei pressi di Pola, durante lo svolgimento delle gare di nuoto per la coppa Scaroni, scoppiano alcuni ordigni bellici, provocando oltre cento morti, di cui oltre un terzo sono fanciulli. Si tratta del più grave attentato terroristico compiuto in età repubblicana.

In questo convulso e defibrillante clima, dal 29 luglio al 15 ottobre sempre del 1946, si svolge la Conferenza di Parigi: lo sfarzoso Palazzo del Lussemburgo per quasi tre mesi diviene il centro

del mondo, in cui ambasciatori, presidenti e ministri cercano di appianare divergenze ideologiche ed economiche, nel tentativo di trovare un nuovo equilibrio geopolitico globale. Ai Paesi ex nemici (Italia, Ungheria, Romania, Bulgaria e Finlandia) viene concessa la possibilità di essere ascoltati sia nelle nove commissioni all'uopo istituite, come in seduta plenaria. Invero l'*iter* fu molto più complesso, ed era cominciato fin dal settembre del 1945, quando si riunisce per la prima volta il Consiglio dei Ministri degli Esteri di Cina, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America e URSS, con il compito di definire il contenuto dei trattati da far sottoscrivere alle potenze dell'Asse. Segue una seconda sessione nella primavera del 1946, dove l'Italia deve cercare di difendersi dalle rivendicazioni transalpine su Tenda e Briga (che poi furono attribuite alla sovranità francese), di tutelare i propri possedimenti coloniali (altro punto in cui la scelta fu radicale, con la perdita di ogni pretesa), mentre sembra trovare una conclusione equilibrata la gestione di Trento e dell'Alto Adige con l'Austria.

Ma è la cosiddetta "questione di Trieste" a scaldare gli animi e a non trovare certa definizione. La situazione era precipitata nel maggio del 1945, quando sono le truppe titine a giungere per prime a Trieste, sorprendendo sul tempo gli Alleati in sosta nella vicina Duino. Il 2 giugno Churchill ritiene giunto il momento di inviare a Tito un *ultimatum* nel quale si richiedeva l'immediato ritiro delle truppe jugoslave dalla Venezia Giulia occidentale. Il primo ministro britannico era infatti rimasto particolarmente turbato dalle violenze e dalle enormi efferatezze perpetrate dai partigiani jugoslavi nei confronti della popolazione civile italiana, ed era pronto all'azione; fu il presidente statunitense Harry Truman a trattenerlo, timoroso di doversi impegnare su un nuovo fronte nel mentre in cui gli americani combattevano ancora alacramente nel Pacifico.

Il 9 giugno del 1945 il maresciallo Tito firma a Belgrado l'accordo relativo alla demarcazione delle differenti rispettive aree di occupazione, attraverso la Linea Morgan - dal nome del generale inglese William Morgan - con cui si suddividerà il territorio in due zone. La parte occidentale, costituita dall'area ad ovest della linea Trieste-Caporetto-Tarvisio e dalla città di Pola, viene denominata "Zona A" ed affidata al Governo Militare Alleato, mentre la parte orientale, qualificata come "Zona B", comprensiva dell'Istria, Fiume e le isole di Cherso e Lussino, è posta sotto il controllo dell'amministrazione militare della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (D. De Castro, 1981).

Invero diverse sono le opzioni su cui si discusse, e più volte si caldeggia il ricorso allo strumento plebiscitario. A pochi giorni

dalla Liberazione è l'ambasciatore italiano a Mosca Pietro Quaroni a sostenere l'ipotesi di indire un plebiscito nelle terre del confine orientale, convinto possa rivelarsi una scelta utile a stimolare un interesse dell'opinione pubblica occidentale, più sensibile e benevola alle istanze che provenivano dalla società e meno agli accordi politici decisi a tavolino (P. Quaroni, 1969). D'altro canto, il fervore con cui il diplomatico sollecita il Governo viene costantemente sopito dal timore che una medesima richiesta possa essere avanzata dall'Austria nei confronti dell'Alto Agide.

Al di là dell'efficacia concreta dell'istituto plebiscitario – che paga il fio di tutta la scellerata e sostanzialmente errata gestione politica degli accordi di Pace del 1919 –, già dal 1941, nella cosiddetta *Carta Atlantica* – una dichiarazione di intenti siglata tra gli Stati Uniti d'America e l'Inghilterra – si prescrive di collegare eventuali mutamenti territoriali e di sovranità al libero desiderio espresso dai popoli interessati, nel rispetto del diritto di scegliere la forma di governo e nell'auspicio di veder restaurati i diritti sovrani e l'autonomia di quei popoli che ne erano stati privati con la forza dalla tirannide nazista. Oltretutto, vi è un precedente ancora più vicino: il plebiscito svolto il 29 aprile 1945 a Briga e Tenda, territori italiani del confine occidentale in cui soldati algerini hanno costretto al disarmo i partigiani italiani, destituendo le Amministrazioni civili. Viene così organizzata una votazione, al limite del truffaldino, in cui emerge la volontà degli abitanti di questi Comuni di passare sotto la sovranità francese. Tutto si svolge senza la garanzia di alcuna serietà procedurale e nessuna segretezza, molte furono le segnalazioni di brogli, addirittura si contarono numerosi casi di voto plurimo.

Parallela tesi a sostegno delle rivendicazioni italiane è quella promossa dall'insigne penalista Giuseppe Bettiol, che coordinava una composita commissione di esperti – tra cui il Magnifico Rettore dell'Ateneo giuliano Saltatore Satta, il democristiano Fausto Pecorari, don Edoardo Marzari e il socialista Lucio Mario Luzzato – inviata a Parigi per partecipare ai lavori della Conferenza (R. Bettiol – B. Pellegrino, 2009). Essi basarono il fondamento delle argomentazioni sul concetto di confine etnico, facendo riemergere le teorie del Presidente americano Wilson che, nel 1917, aveva strutturato le frontiere italiane attraverso il principio di nazionalità. Anche De Gasperi, nel suo celeberrimo discorso del 10 agosto in cui «prendendo la parola in questo consesso mondiale sento che tutto, tranne la vostra personale cortesia, è contro di me», strutturerà la giustificazione delle sue argomentazioni sui medesimi punti wilsoniani.

In realtà, le legittime pretese italiane non vennero mai tenute

in giusta considerazione; il nocciolo del problema è tutto internazionale e ruota attorno al fatto che francesi, inglesi e americani, prima uniti nella generica locuzione "alleati", a conflitto terminato non riescono a trovare un accordo, in contrasto tra loro soprattutto sulla linea politica da mantenere nei confronti dei russi (E.A. Rossi, 2007).

Il confine orientale si trova così a pagare anticipatamente il prezzo di una guerra fredda non ancora cominciata.

Alla fine prevalse la proposta francese con cui sostanzialmente si riprendono le aree di competenza tracciate con la Linea Morgan e si prevede l'istituzione di un regime internazionale sotto l'egida della costituenda Organizzazione delle Nazioni Unite, cui si sarebbe pure attribuito l'onere di designare il governatore del Territorio Libero di Trieste, mentre l'amministrazione sarebbe rimasta al Governo Militare Alleato. Geograficamente si tratta di un'area che parte da San Giovanni di Duino, comprende la città di Trieste e termina presso Muggia (Zona A di 222,5 km e circa 310.000 abitanti). Venne di conseguenza disposta per la parte nord-occidentale dell'Istria (Zona B di 515,5 km² e circa 65.000 abitanti) una gestione dipendente dall'esercito jugoslavo.

2. UN PERCORSO TORMENTATO

La guerra è formalmente conclusa da oltre un anno, dalla primavera del 1945, ma lo scenario geopolitico si manifesta inevitabilmente teso e complesso se soltanto si sposta lo sguardo verso il confine orientale e sulle cosiddette terre redente, zone ad altissima instabilità, la cui permanenza sotto la sovranità italiana – faticosamente conquistata da poco più di un ventennio – appare all'epoca tutt'altro che certa. I primi cinquant'anni di Unità erano stati caratterizzati dalla forte tensione a portare a compimento il processo di ricomposizione nazionale e di completamento del disegno risorgimentale. D'altronde, proprio per questo obiettivo era stata affrontata la Grande Guerra, che con gli oltre seicentomila morti rappresentava una lacerante ferita rimasta aperta, intensificata dalla "vittoria mutilata" (M. Cattaruzza, 2009).

Invero, a seguito della resa incondizionata firmata a Cassibile tra il Regno d'Italia e gli Alleati, il progetto politico e sociale del Maresciallo Tito, a capo delle truppe partigiane dal 1941, sembrò evidente e la sua ipotesi di realizzare una pan-Jugoslavia non poteva prescindere da Trieste, che rappresentava, anzi, una priorità, assieme a tutto quel territorio che si estende fino all'Isonzo.



Accanto a ciò, giocava un ruolo determinante l'internazionalismo comunista, in nome del quale non si ponevano differenze di etnia o di appartenenza e nulla doveva frenare il compimento di una repubblica a socialismo reale (G. Valdevit, 1986).

In un simile e complesso contesto di guerra civile (C. Pavone, 1991) che si stava sempre più creando ed aggiungendo al simultaneo conflitto mondiale, la Venezia Giulia appare «più terra di conquista che territorio nazionale» – secondo l'efficace considerazione espressa dall'esponente del C.L.N. triestino Giovanni Paladin. In quello stretto lembo che si estende da Udine a Fiume, scendendo fino a Pola ed includendo Gorizia e Trieste, giunsero le truppe tedesche capitanate da Friedrich Rainer, che sottoposero tutta l'area al proprio diretto controllo. Contemporaneamente era presente la Repubblica Sociale con il suo costituendo apparato, oltre ai soldati rimasti fedeli al Re e ai predetti terribili partigiani comunisti jugoslavi.

Un'incredibile miscela di opposti nazionalismi e differenti ideologie, tanto da diventare straordinariamente letale ad alimentare un clima di enorme e distruttiva tensione.

Proprio l'autunno del 1943 fu il principio di una serie di eliminazioni, coordinate dalla polizia segreta legata al movimento di liberazione croato e dal servizio di informazioni del movimento partigiano (antesignano della famigerata polizia politica Ozna) dirette in specie contro rappresentanti del Regime. In questa prima ventata di condanne a morte perirono un numero indeterminato di individui (R. Pupo – R. Spazzali, 2003) gettati, talvolta ancora in vita, in quei pozzi naturali tipici del carso comunemente conosciuti come foibe, oppure in mare, oppure passati direttamente per le armi in modo sommario ed irregolare.

La progressiva e intensificata presenza dell'Asse nell'area balcanica risvegliò l'interesse degli anglo-americani per l'Istria e la Dalmazia, quale luogo strategico da cui poter governare una politica militare nell'Europa orientale, arrivando paradossalmente così a favorire le mire espansionistiche titine.

Gli jugoslavi, infatti, non nascondevano in alcun modo la volontà di annessere gran parte del Friuli orientale, in particolare le Valli del Natisone (abitate anche da popolazione slava), e soprattutto la stessa Trieste, che in questo modo sarebbe divenuta la più grande area portuale della Jugoslavia. Per il segretario del Partito Comunista italiano Palmiro Togliatti la parola d'ordine era quella di «favorire in tutti i modi l'occupazione della regione giuliana da parte delle truppe del maresciallo Tito».

Una situazione obiettivamente già complessa venne nuovamente defibrillata dall'evidente rottura degli equilibri tra le varie potenze proprio in relazione al futuro della Jugoslavia: Stalin, Roose-

veld e Churchill nell'ottobre 1944, infatti, misero in discussione i già fragili accordi in precedenza raggiunti, in quanto soprattutto il leader inglese premeva per una maggior influenza occidentale nell'area che potesse compensare quella sovietica e che vanificasse lo sforzo espansionista, tanto politico quanto nazionalista, posto in essere da Tito. D'altro canto, era sempre più palese il disegno di quest'ultimo, nel tentativo di impadronirsi del più ampio numero di territori italiani e austriaci.

Il 30 aprile 1945 il Comitato di Liberazione Nazionale di Trieste dava il via all'insurrezione. Al fine di precedere gli Alleati, le brigate partigiane titoiste fecero il primo maggio il proprio ingresso in città. Fu proclamata la liberazione di Trieste, presentandola all'avanguardia neozelandese come conseguenza del proprio intervento e costringendo il C.L.N., ormai estromesso, a rientrare nella clandestinità. L'esercito jugoslavo assunse i pieni poteri. Il 5 maggio una manifestazione popolare italiana venne repressa con la violenza. Il malcelato intento era quello di fare tabula rasa delle controparti avversarie e sradicare i quadri dell'ufficialità statale e sociale italiana.

Non soltanto a Trieste, ma nella complessiva area occupata dall'esercito di liberazione jugoslavo (da Gorizia a Monfalcone, verso l'Istria, Fiume e oltre) la popolazione italiana veniva intanto fatta segno di fermi, deportazioni, esecuzioni e soprattutto sparizioni. L'estate del 1945 fu caratterizzata da una terribile spirale di terrore in cui si consumavano vendette personali, intimidazioni, trasferimenti forzati nei campi di prigionia, infoibamenti, annegamenti e uccisioni (D. Rossi - G.F. Siboni, 2018).

3. «SAREBBE LO STESSO CHE VOLER CONVERTIRE UN ANIMALE CARNIVORO AL REGIME VEGETARIANO»¹

Dopo molti tentennamenti da parte del governo italiano sull'opportunità o meno della firma, il Trattato di Pace multilaterale veniva siglato a Parigi il 10 febbraio 1947.

Un laconico, ma intriso di turbamento, «*consummatum est*» fu il commento del socialista Pietro Nenni, mentre Francesco Calasso sulle pagine de *Il Mondo Europeo* annotava come «l'ombra paurosa avanza implacabile: viene fissato dalle Nazioni vincitrici il luogo, il giorno, l'ora della firma, come per l'esecuzione di una sentenza di morte [...] l'Italia è condannata ad assistere muta, a un atto che le lega la volontà per un avvenire oggi incalcolabile [...] l'opinione pubblica è scossa [...] e non riesce a dire il proprio dolore. La Nazione non ha voce» (F. Calasso, 1947).

Neppure le promesse di una possibile riapertura della questione triestina a trattato siglato riuscirono a raffreddare gli animi.

In un'atmosfera surreale si apre in Assemblea Costituente il dibattito sulla ratifica, che arriverà il 31 luglio dopo un *iter* travagliato e faticoso, entrando ufficialmente in vigore il 15 settembre successivo (P.L. Ballini, 2008).

Non è infatti un caso che le più acute grida di protesta giunsero da quegli intellettuali legati al periodo liberale italiano, i vecchi padri della Patria come Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti, Benedetto Croce, preoccupati delle conseguenze di quella vacillante pace, più che degli ipotetici effetti positivi promessi dalla *realpolitik* democristiana. Soprattutto il filosofo napoletano fece sentire la sua voce, greve e dissonante, giudicando il Trattato «non solo la notificazione di quanto il vincitore chiede e prende, ma un giudizio morale e giuridico sull'Italia e la pronuncia di un castigo da espiare». Se la dignità e l'orgoglio dell'Italia – si chiedeva – erano state umiliate dalle prepotenze e cupidigie internazionali, quale era il motivo per cui si sarebbe dovuto approvare un testo i cui dettami si sarebbero comunque messi in esecuzione, a prescindere dalla volontà interna?

L'esodo degli italiani – comunque già iniziato prima della fine del conflitto a causa delle violenze perpetrate – s'intensificò allora in modo massiccio per effetto del clima di intimidazione, delle nuove misure economiche, degli espropri, della politica di denazionalizzazione e delle rappresaglie attuate dal titoismo, dando così avvio allo sradicamento di un'intera comunità.

Sono anni che non furono affatto semplici: già nel marzo del 1948, con la cosiddetta "dichiarazione tripartita", le tre Potenze occidentali invitavano l'U.R.S.S. e la Repubblica italiana a condividere un progetto con cui riportare il T.L.T. sotto la sovranità italiana, contestando l'atteggiamento adottato dalla Jugoslavia nei confronti del territorio affidatole, in cui non erano stati rispettati gli accordi pattuiti e non si erano mantenute le promesse di prevedere uno *status* indipendente e democratico. Contestualmente Trieste veniva inclusa tra le aree cui destinare il Piano Marshall, mentre la nettissima affermazione della Democrazia Cristiana alle elezioni politiche e, in ambito internazionale, la contestuale rottura tra Tito e Stalin con l'inevitabile conseguenza della sconfessione della Jugoslavia da parte del Cominform, scombinavano ulteriormente gli assetti geopolitici, con forti ripercussioni a livello locale.

Trieste non costituiva più un centro nevralgico e la cartina al tornasole degli equilibri europei e mondiali e poteva così tornare ad aspirare il ricongiungimento con la Madrepatria.

Forte levò la sua voce il giurista Angelo Ermanno Cammarata, alla guida dell'Ateneo triestino in quegli anni. Intervenne più volte nel dibattito politico, non nascondendo le sue aspre critiche verso lo zoppicante e monco Territorio Libero di Trieste, definito «un aborto di un concepimento meramente cartaceo». Più volte richiamò ai suoi doveri di tutela del territorio giuliano sia gli Stati Uniti d'America quanto il governo italiano, ma soprattutto la popolazione triestina, che doveva «evitare di far la fine del vaso di coccio tra i vasi di ferro [...] nella consapevolezza di servire, oltre la causa dell'Italia, la causa della civiltà occidentale» (A. E. Cammarata, 1953).

Non mancarono momenti di forte tensione, tra cui non si possono non evocare gli incidenti di piazza nelle tragiche giornate del 4, 5 e 6 novembre 1953 in cui dolorosamente perirono sei triestini colpiti dal fuoco inglese (M. Pigliucci, 2013).

La situazione si sbloccava e l'equilibrio veniva ripristinato con fatica e solamente un anno dopo con la sottoscrizione a Londra, il 5 ottobre 1954, del protocollo d'intesa fra i governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Repubblica di Jugoslavia. Nel documento si stabiliva che la Zona A sarebbe passata all'amministrazione civile italiana (con alcune correzioni territoriali a favore della Jugoslavia nel comune di Muggia) e la Zona B a quella jugoslava.

Qualche settimana dopo, il 26 ottobre, l'esercito italiano entrava in una Trieste festante, nel mentre in cui l'*Amerigo Vespucci* attraccava nel porto cittadino, celebrando l'effettivo passaggio sotto la sovranità italiana, seppur ancora in un contesto di aleatoria provvisorietà, che verrà superato una ventina di anni dopo, nel 1975, con il Trattato di Osimo, in cui si delinea definitivamente il confine orientale (D. Lo Presti - D. Rossi, 2018).

4. 14 REGIONI NON SPECIALI²

Solamente con il recupero dell'italianità di Trieste si riaccende il dibattito sulla struttura dell'autonomia regionale del Friuli-Venezia Giulia: nel febbraio dell'anno successivo il Senato si esprime in merito alla rimozione della fantomatica X norma transitoria, in un'atmosfera palpabilmente pesante ed ancora irrisolta, in cui i partiti di destra sostenevano posizioni anti-autonomiste, da tempo invece abbandonate da quelli di sinistra.

Un'ultima precedente bozza di Statuto regionale, invero, risaliva al 1948; da quell'anno, e fino al 1954, il tema era sostanzial-

mente sparito dall'agenda politica, posto il concreto timore di non riuscire più a riannettere la Venezia Giulia alla Patria.

Tanto nel 1947 quanto nel 1963, infatti, emerge la consapevolezza in merito all'artificiosità di una regione che non si riusciva a delineare plasticamente. Parimenti valga per la specialità, concessa con una mano e ritratta con l'altra: non a caso il Friuli-Venezia Giulia fu subito bollato come la "meno speciale" delle regioni speciali o l'ultima delle regioni a Statuto speciale e la prima a Statuto ordinario (M. Degrassi, 2002).

È una storia complessa quella del confine orientale, in cui le differenze e disomogeneità si sono da subito dimostrate un significativo impedimento e soltanto nel tempo si sono trasformate in un valore aggiunto.

È il giugno del 1947 quando l'Assemblea Costituente comincia l'esame di quello che verrà poi qualificato come Titolo V del progetto costituzionale, dedicato alle forme di decentramento (M. Bertolissi, 1987). Le perplessità su come gestire le zone più ad est dell'Italia si palesano dai primi interventi, e non sono collegate alla presenza di minoranze allogene, come il Movimento Popolare Friulano e personalità come Tiziano Tessitori tendevano a dimostrare, fiduciosi che la specialità avrebbe garantito maggiori potenzialità di convivenza tra le varie etnie e si sarebbe dimostrato uno strumento di sviluppo economico e sociale in aree altamente depresse.

A rompere il ghiaccio fu il deputato triestino Fausto Pecorari, che propose di denominare quel nuovo nucleo territoriale come «Regione Giulio-Friulana e Zara», nel tentativo di non sopire le speranze legate ai territori istriani e alle città dalmate, dal momento che ancora non era stato ratificato il Trattato di Pace, la cui firma – come in precedenza si è descritto – stava creando non pochi attriti. Dopo un'accesa discussione, che vide come protagonisti prima Giovanni Uberti e poi lo stesso Tessitori, la scelta definitiva ricadde su «Friuli-Venezia Giulia». Il problema più delicato, invece, era collegato alla delimitazione geografica di questa regione che si stava creando, posto, da una parte, che non si sapeva con certezza dove sarebbe stato disegnato il confine e quale sarebbe stata la natura giuridica di questo fantomatico Territorio Libero di Trieste che stava nascendo, e dall'altra parte non si voleva prevedere una regione veneta e padana di enormi dimensioni, ragione per cui l'area dell'attuale pordenonese fu attribuita alla provincia di Udine. L'altro tema altrettanto intricato riguardava la previsione di uno statuto speciale: numerose forze sociali e culturali del territorio dichiararono la loro aperta contrarietà a questa soluzione, dimostrando di non percepire le potenzialità offerte da

questa più spiccata autonomia e indugiando, piuttosto, sull'elemento di distinzione, ponendo quindi l'accento sul fatto che, per l'ennesima volta, l'Italia giudicava il confine orientale un territorio "diverso" dal resto della Penisola, quasi fosse un'entità separata e differente (D. Rossi, 2021).

Nell'ottobre 1947 l'Assemblea Costituente, prima di aprire la discussione in merito all'art. 123 del testo provvisorio (contenente l'elencazione di tutte le regioni, poi divenuto il 131 della Costituzione), approvò un ordine del giorno con cui si prevedeva la costituzione delle sole regioni storico-tradizionali, facendo nuovamente emergere, per il Friuli, l'alternativa di un'unione con il Veneto, ovviamente a statuto ordinario, oppure alla Venezia Giulia, su cui, come testé ricordato, si stava ragionando in termini di specialità.

Con una torsione non priva di ambiguità, l'Assemblea Costituente rivide le proprie scelte, inserendo la X norma transitoria della Costituzione, con cui ci si indirizzava verso la creazione di un Friuli-Venezia Giulia provvisoriamente a statuto normale e lasciando sostanzialmente irrisolta la deliberazione in merito alla configurazione futura del confine orientale: «Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6».

Il compromesso individuato raffigura la difficoltà dei costituenti ad affrontare un problema altamente complesso, palesando un'incapacità a proporre soluzioni adeguate. Due erano i piani paralleli che si intrecciavano: da una parte quello rappresentato dal dibattito sulla reale esistenza di una regione ad est di quella del Veneto che potesse raggruppare realtà differenti tra loro, come il Friuli e la Venezia Giulia. Dall'altro, in caso affermativo, se ricomprendere questa ipotetica regione, artificialmente creata, tra quelle a statuto ordinario oppure speciale, dove ai fattori che facevano propendere per la concessione di un regime particolare veniva contrapposta l'esigenza di non alimentare gli elementi di differenziazione di quelle zone dal resto della Penisola, tra cui spiccava l'esser state annesse al Regno dopo oltre cinquant'anni dalla nascita dello Stato unitario.

Il limbo in cui fu lasciato il confine orientale è la raffigurazione plastica dell'atteggiamento dislessico della politica nazionale, dove le difficoltà sublimavano divisioni interne tra i comunisti alleati di Tito e i democristiani vicini alle Potenze Alleate. Narcotizzare la scelta di concedere la specialità palesava un atteggiamento passivo e di nebulosa attesa, all'interno del quale il Friuli-Venezia

Giulia sembrava quasi essere sorta per caso e altrettanto accidentalmente si era provveduto a definirne i caratteri e il grado di autonomia, aumentando lo iato tra quell'area e il resto della Penisola e marginalizzandolo ulteriormente dal percorso storico nazionale.

La decisione dilatoria adottata nelle battute finali dal costituente presupponeva come preconditione la risoluzione del quadro internazionale e, soprattutto, della particolare condizione giuridica di Trieste. Invero, il dibattito che si sviluppò a metà degli anni Cinquanta in merito all'istituzione della regione del Friuli-Venezia Giulia fu sempre accompagnato dal timore della provvisorietà dei labili equilibri raggiunti tra gli Stati coinvolti. Le problematiche scottanti furono poliedriche e riguardarono l'individuazione del capoluogo, gli equilibri rappresentativi tra Udine e Trieste (posto che quest'ultima era rimasta monca di una vasta porzione territoriale), la distribuzione delle risorse finanziarie, la suddivisione interna delle province (C. Belci, 1989).

A questo elemento si sovrapposero le forti perplessità, soprattutto da parte della Democrazia Cristiana, sull'opportunità di attuare su tutta la Penisola il regionalismo, all'epoca ancora rimasto formalmente sulla carta. Le preoccupazioni non erano collegate a petizioni di principio, ma connesse al contesto storico e al palese rischio che le strutture istituzionali di livello inferiore e localistiche diventassero feudo delle forze partitiche di sinistra.

Il confine orientale divenne, quindi e per l'ennesima volta, un laboratorio di discussione, con cui sostanzialmente si aprì la contesa politica nazionale sul regionalismo. Un dibattito che ebbe il suo formale atto di nascita con la legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963, un decennio dopo il *Memorandum* di Londra. Trascorsero altri sette anni e si giunse alla costituzione di tutto l'apparato periferico ordinario, confermando come il problema del regionalismo del confine orientale divenne un vero e proprio esperimento politico con cui riflettere e superare tutte le perplessità e i timori, per i quali anche le migliori e più fortunate «costituzioni devono essere applicate cum grano salis»³.

NOTE

- 1 Una forte e colorita espressione utilizzata da Angelo Ermanno Cammarata, *La posizione giuridico-politica della Venezia Giulia occupata, a sei anni dall'entrata in vigore del Trattato di Pace*, Trieste, Tipografia Litografica Moderna, 1953.
- 2 È il titolo di un articolo di Giulio Andreotti, *14 Regioni non speciali*, in «Concretezza», 1 marzo 1955.
- 3 È Giulio Andreotti ad attribuire tale espressione a De Gasperi, recalcitrante ad ipotizzare un ulteriore livello di governo tra il potere centrale e le province, in P. Gheda – F. Robbe, *Andreotti e l'Italia di confine. Lotta politica e nazionalizzazione delle masse (1947-1954)*, Milano, Guerini, 2015, p. 30.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- P.L. Ballini, *Il Trattato di Pace nell'Assemblea costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 2008;
- C. Belci, *Trieste, memorie di trent'anni (1945-1975)*, Brescia, Morcelliana, 1989;
- M. Bertolissi, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in A. Agnelli – S. Bartole (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del ventesimo anniversario dell'istituzione della regione*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 59-105;
- R. Bettiol – B. Pellegrino, *Giuseppe Bettiol. Una vita tra diritto e politica*, Padova, Cleup, 2009;
- E. Cammarata, *La posizione giuridico-politica della Venezia Giulia occupata, a sei anni dall'entrata in vigore del Trattato di Pace*, Trieste, Tipografia Litografica Moderna, 1953;
- M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale (1866-2006)*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- D. De Castro, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, vol. II, Trieste, Lint, 1981;
- M. Degrassi, *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in *Il Friuli-Venezia Giulia*, in R. Finzi – C. Magris – G. Miccoli (a cura di), *Il Friuli- Venezia Giulia*, vol. I, Torino, Einaudi, 2002, pp. 759-804;
- D. Lo Presti – D. Rossi (a cura di), *Quarant'anni da Osimo*, Wolters Kluwer, Milano, 2018;
- V. Onida (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della costituzione democratica. Testi e documenti, con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla costituzione*, Torino, Giappichelli, 1991;
- C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991;
- M. Pigliucci, *Gli ultimi martiri del Risorgimento. Gli incidenti per Trieste italiana del novembre 1953*, Trieste, Mosetti editore, 2013;
- R. Pupo – R. Spazzali, *Foibe*, Milano, Mondadori, 2003;
- P. Quaroni, *Le trattative per la pace: Mosca, Parigi*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. I. La Costituente e la Democrazia italiana*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 687-744;

E.A. Rossi, *L'Italia nel contesto internazionale (1945-1948)*, in G. Monina (a cura di), 1945-1946. Le origini della Repubblica. 1. Contesto internazionale e aspetti della transizione, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 25-61;

D. Rossi, *La "questione di Trieste" e il voto del 2 giugno 1946: un problema anche costituzionale*, in G. De Vergottini – D. Lo Presti – D. Rossi (a cura di), *Il Territorio Adriatico: orizzonte storico, geografia del paesaggio, aspetti economici, giuridici e artistici*, vol. II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 181-223;

D. Rossi, *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in L. Blanco (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 109-134;

D. Rossi – G.F. Siboni, «*Italia chiude e i suoi termini bagna*», in D. Lo Presti – D. Rossi (a cura di), *Quarant'anni da Osimo*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 5-34;

G. Valdevit, *La questione di Trieste 1941-1954. Politica internazionale e contesto locale*, Milano, Franco Angeli, 1986;

A. Zanetti Lorenzetti, *Sport e guerra fredda in Venezia Giulia 1945-1954*, Rovigno, Centro di Ricerche Storiche di Rovigno, 2018.

Paolo Giangaspero

*Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Trieste*

I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI E LA LORO UTILIZZAZIONE IN FRIULI VENEZIA GIULIA

1. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come elemento comune e caratterizzante del “modello” Regione speciale: il carattere sostanzialmente unitario, dello strumento nell’evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale

Quando ci si riferisce alla figura dei decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, anche con riguardo all’esperienza di una singola Regione ad autonomia differenziata, non si può non fare menzione di un processo di evoluzione che ha coinvolto questa fonte, fino a configurarla – quanto meno sul piano dei principi circa l’architettura dei rapporti tra autonomie speciali e Stato – come un dato qualificante della specialità, con tratti che – al di là di alcune differenziazioni che si sono rivelate nel complesso non centrali nel disegnare l’architettura della fonte – li individuano come uno strumento di produzione normativa unitario, sia sul piano dei meccanismi di formazione (che pure scontano alcune differenze procedurali cui si farà cenno) che su quello della loro collocazione nel sistema delle fonti e come un tratto comune a tutte le Regioni speciali ed esclusivo di esse.

Tale processo evolutivo sarà qui sommariamente riassunto attraverso due linee direttrici dello sviluppo di questo atto normativo: per un verso si guarderà il processo di sua omogeneizzazione, che ha condotto a farne una figura sostanzialmente unitaria per tutte le autonomie speciali. Per altro verso si accennerà alle vicende (che in parte si sovrappongono alla precedente) che hanno portato – nonostante la presenza di alcuni voci di segno contrario – a farne uno strumento permanente e necessario nel quadro dei processi di attuazione degli Statuti ad autonomia speciale.

Nel momento nel quale – alla fine del gennaio del 1948 – furono approvate le leggi costituzionali che fissavano per le prime quattro Regioni speciali, le rispettive forme e condizioni particolari di autonomia, questa figura compariva soltanto in tre di essi, e con formulazioni normative non esattamente sovrapponibili, il che avrebbe potuto condurre – in linea astrattamente teorica – a ricostruire in termini differenti la posizione di “ciascuna” autonomia differenziata con lo Stato quanto ai meccanismi di attuazione dei rispettivi Statuti.

Se infatti lo Statuto siciliano (peraltro antecedente alla Costituzione e sostanzialmente non “armonizzato” in sede costituente) faceva riferimento ad “Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall’Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, [che] determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l’attuazione del presente Statuto” (art. 43 St. Sic.), lo Statuto sardo statuiva che “Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall’Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo”.

Con riguardo al c.d. “primo” Statuto del Trentino Alto Adige, viceversa, il richiamo statutario agli strumenti di attuazione dello Statuto era molto più laconico, e – preso in sé – non particolarmente significativo, in quanto l’art. 94 di quel testo rinviava semplicemente allo strumento del decreto legislativo per l’attuazione della Carta sancendo semplicemente che “con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge” (art. 94), senza peraltro nulla aggiungere circa le modalità di approvazione delle stesse. Infine, lo Statuto della Valle d’Aosta era semplicemente silente sul punto, nulla di specifico essendo previsto circa la presenza di strumenti generali di attuazione dello Statuto

Come si vede, dunque, all'epoca della approvazione dei primi quattro Statuti la realtà era piuttosto eterogenea e non agevolmente riconducibile ad unità.

A riprova del graduale proporsi dello strumento come elemento centrale nel modellare non solo la fase dell'attuazione dello Statuto, ma anche, più in generale, la trama dei rapporti tra autorità centrali e Regioni in modi sostanzialmente non dissimili per tutte le autonomie speciali possono essere evocate diverse vicende che hanno contrassegnato i rapporti tra Stato e Regioni speciali sia prima dell'attuazione del regionalismo ordinario, sia successivamente a quel momento.

La pratica utilizzazione della fase di prima attuazione degli Statuti da parte degli attori istituzionali e la sua considerazione da parte della Corte costituzionale, infatti, ha sostanzialmente svolto un'opera di omogeneizzazione dello strumento, che è divenuto una parte importante della delineazione di una sorta di "modello" di Regione ad autonomia speciale, differente rispetto alle Regioni ordinarie, ma sostanzialmente abbastanza omogeneo al suo interno, se non altro quanto ai rapporti Stato-Regioni in sede di attuazione statutaria.

In questa direzione si può anzitutto ricordare, con riguardo alla Regione Trentino Alto Adige, che la segnalata estrema laconicità della disposizione quanto alle modalità di produzione dei decreti di attuazione è stata integrata da una prassi che fin da subito ha visto la loro elaborazione assistita da un "gruppo di studio" composto in pari numero da componenti di espressione statale e regionale (Cosulich, 2017, 59 e bibliografia ivi citata), fino a quando, in sede di approvazione del c.d. "secondo" statuto di autonomia fu inserito l'art. 107 della Carta attualmente vigente (successivamente modificato da l.c. n. 1 del 2017), che prevede esplicitamente che i decreti di attuazione siano emanati sentita una Commissione paritetica per composta di 12 rappresentanti, sei di parte statale ed altrettanti di parte regionale; tra questi ultimi due in rappresentanti dei due consigli provinciali e del consiglio regionale, accanto alla quale opera una "seconda" commissione composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e del Consiglio provinciale di Bolzano ove la figura dei decreti di attuazione, e il relativo ruolo della commissione paritetica, viene delineato con ben altra nettezza di contorni.

Che del resto si fosse assistito ad un processo di consolidamento in senso unitario della fonte, risulta anche dall'inserimento dei decreti di attuazione nello Statuto del Friuli Venezia Giulia, attraverso l'art. 63, ai sensi del quale "Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saran-



I lavori della prima legislatura furono ospitati nel palazzo municipale di Trieste

no stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione" (per un primo commento si v. il fondamentale contributo di Paladin, 1964).

Profondamente differente, ma parimenti significativa del ruolo caratterizzante delle autonomie speciali che la presenza di questo strumento finì per costituire, è la vicenda della Regione Valle d'Aosta. Si è già segnalato che il relativo Statuto non prevedeva nessuno strumento generale di attuazione.

Come è noto, ciò ha condotto negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore a forme di “autoassunzione” da parte dell’autonomia regionale di funzioni per l’innanzi esercitate dallo stato, pratica che la Corte costituzionale nella sentenza n. 76 del 1963 ha peraltro dichiarato illegittima (pure se in altre occasioni il meccanismo usato dalla Valle d’Aosta non era stato contestato dallo Stato). Se è vero che ciò ha ingenerato un periodo di “stasi” nei trasferimenti, altrettanto significativo è peraltro che successivamente a quella decisione i trasferimenti avvennero con leggi parlamentari a seguito di negoziazioni informali con esponenti dell’autonomia valdostana, e soprattutto degna di nota è la circostanza che la legge 196 del 1978., con la quale la Valle d’Aosta recuperò i ritardi nei trasferimenti, introducesse – a livello di legge delega approvata dal Parlamento – un meccanismo che, pur non essendo inserito formalmente nello Statuto, vincolava il legislatore delegato a produrre i decreti di trasferimento “su proposta di una commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo designati dal Consiglio dei Ministri e da tre rappresentanti della regione eletti dal consiglio regionale” (art. 72, comma 3, l. 196 del 1978). Questa soluzione, contenuta in un atto con forza di legge, sarebbe poi stata fatta rifluire nell’attuale art. 48 bis dello Statuto, approvato con legge costituzionale n. 2 del 1993, che allineò la posizione della Valle d’Aosta a quella delle altre Regioni ordinarie. (Tosi, 2023, 35 ss.)

***2. Segue: il carattere “necessario e permanente”
dei decreti di attuazione: la loro natura “collaborativa”
come tratto essenziale del regionalismo differenziato.***

Come si segnalava, in parallelo al citato processo di omogeneizzazione della fonte che avrebbe condotto anche alla formale estensione di essa a tutte le Regioni speciali, si affermò anche il principio del carattere necessario e permanente dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, come strumento per un verso infungibile nel disporre i trasferimenti ed in genere nel governare l’attuazione degli Statuti ad autonomia differenziata; per un altro destinato a permanere come tratto distintivo della specialità anche all’indomani della completa regionalizzazione dell’ordinamento italiano.

In particolare nella fase del c.d. “disgelo costituzionale”, quando si arrivò al processo di attuazione delle Regioni ad autonomia ordinaria, il carattere “permanente” era stato messo in dubbio da una parte della dottrina, che viceversa ne postulava la natura

solo transitoria, quanto meno in alcuni loro ambiti di applicazione, il che avrebbe determinato la conseguenza che gli atti di trasferimento disposti in favore delle Regioni ordinarie avrebbero potuto applicarsi direttamente anche alle Regioni ad autonomia speciale (Bassanini, 1971)

Questa posizione, peraltro non maggioritaria in dottrina, si fondava in parte su elementi testuali e sistematici (qualche accenno al carattere provvisorio, come si è visto, è contenuto ad es. nello Statuto siciliano; inoltre le disposizioni degli statuti che riguardano questa fonte sono in vari casi contenute nelle disposizioni transitorie e finali degli Statuti – Cosulich 2017, 111 ss.). In larga parte, tuttavia, il senso complessivo di opinioni come queste era per un verso nella sostanziale delusione circa i contenuti dei decreti di attuazione approvati fino a quel momento (anche in ragione del fatto che le Regioni speciali si erano trovate nei primi decenni ad operare “da sole” in un quadro istituzionale ancora dominato da un assetto centralizzato Bartole, Giangaspero, 2022, 25 ss.); per altro verso nella preoccupazione secondo la quale, dovendo passare per il tramite di decreti di attuazione, i processi di attuazione che riguardavano le autonomie speciali avrebbero potuto subire dei rallentamenti e degli ostacoli, il che avrebbe potuto condurre all’effetto paradossale di porle in una situazione di svantaggio – quanto all’estensione dei trasferimenti – rispetto alle autonomie ordinarie. Come si accennerà, peraltro, esiti di questo tipo ebbero concretamente a verificarsi in ragione della “resa” molto diversa dello strumento dei decreti di attuazione nelle diverse autonomie.

È comunque da osservare che ricostruzioni come quella appena citata furono smentite sia dall’evoluzione normativa che la fonte aveva già conosciuto e che la avrebbero caratterizzata anche all’indomani della regionalizzazione dell’Italia, sia anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne affermò con decisione la natura necessaria e permanente.

Quanto al primo aspetto, è da rimarcare che la figura dei decreti di attuazione, proprio negli anni di avvio del regionalismo ordinario, fu introdotta nello Statuto del Trentino Alto Adige, con il già citato art. 107 del c.d. “secondo” statuto, per poi trovare ingresso – un quindicennio più tardi – nello Statuto valdostano. Quanto al secondo dei profili citati, la Corte ebbe in più occasioni il modo di affermare la natura permanente e necessaria (cfr. ad es. Corte costituzionale, sent. n. 206 del 1975 e successivamente 180 del 1980, sulla quale si v. Mor, 1981).

Queste affermazioni della Corte, peraltro, non si limitano a rimarcare la perdurante necessità dei decreti di attuazione per

l'attuazione degli Statuti speciali, ma si riconnettono ad altre statuizioni che valgono a sottolinearne la natura, se non propriamente "pattizia", certamente "negoziata" di questo strumento, tale da configurarlo come un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente [...] un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali (Corte costituzionale, sent. n. 56 del 2019, cui rinvia Ruggeri, 2023, p. 66)

Sotto questo profilo, dunque, il carattere in qualche misura "contrattato" dello strumento finisce per fare sistema con altre disposizioni statutarie (si pensi alle diverse disposizioni degli Statuti che rinviano - ad esempio sui rapporti finanziari con lo Stato ed a costituire uno degli elementi propri e caratteristici della specialità regionale, ben più di quella ordinaria basata su meccanismi collaborativi tra Stato e Regioni (Bartole, 1971). Se è vero che gradualmente il principio collaborativo ha finito per applicarsi anche ai rapporti dello Stato con le autonomie ordinarie, è altrettanto vero però che per le autonomie speciali questo principio trova puntuale espressione in disposizioni di rango costituzionale, che lo radicano in fonti formalmente costituzionali e dunque ne qualificano l'estensione, e la garanzia, con maggior forza e che trovano nei decreti di attuazione degli statuti speciali probabilmente la espressione più rilevante e più avanzata.

3. Oggetti, limiti, posizione nel sistema delle fonti del diritto dei decreti di attuazione degli statuti speciali

Il carattere necessario e permanente, unitamente alla configurazione sostanzialmente unitaria, dello strumento dei decreti di attuazione, cui si è accennato alla fine del precedente paragrafo, potrebbe indurre a ritenere che essi prendano - per le regioni speciali - sostanzialmente il posto dei decreti di trasferimento che ordinarie deleghe legislative svolgono con riguardo alle Regioni ordinarie. Questa impressione per così dire di "simmetria" tra lo strumento dei decreti di attuazione e i decreti di trasferimento di competenze alle Regioni ordinarie è tuttavia piuttosto parziale, e per vari aspetti riduttiva del ruolo che i decreti di attuazione degli statuti speciali hanno concretamente giocato nelle vicende del regionalismo speciale.

Vero è infatti in linea di principio che anche per le Regioni ordinarie l'entità dei trasferimenti finisce indirettamente per condizionare l'estensione delle materie, contribuendo a definirne il perimetro a fronte di indicazioni costituzionali che - come si è

autorevolmente affermato – costituiscono “etichette vuote (Paladin, 1971). E tuttavia, per i decreti di attuazione degli Statuti speciali una funzione “integrativa” dello Statuto e la possibilità – pur entro certi limiti – di svilupparne e adattarne le potenzialità anche incidendo in via per così dire “diretta” sulla estensione delle potestà legislative regionali. Si è infatti consolidata nel corso del tempo, fino a diventare un’opinione sostanzialmente condivisa, e più volte ripresa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, l’idea che questo strumento di produzione normativa non sia riducibile ad una pura e semplice attuazione dei disposti statutari, ma in realtà possa anche contenere previsioni ulteriori, tanto che da parte di qualcuno è stata tentata una classificazione dei possibili contenuti dei decreti di attuazione (Gabriele, 1988), talora rivolti ad una esecuzione dei disposti statutari, talora di carattere integrativo, anche *praeter statutum* (ossia senza agganci particolari a singoli disposti dello Statuto); talora rivolti a disciplinare complessivamente i rapporti tra Stato e Regioni, anche a livello di rapporti tra potestà legislative (è il caso del d.lgs.266 del 1992, di attuazione dello Statuto del Trentino Alto Adige, nel quale – oltre che sull’esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento – si dispone circa i meccanismi di adeguamento della legislazione regionale a quella statale). Questa estensione dei contenuti, e la connessa “polifunzionalità” dello strumento è del resto riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, che ha avuto modo di osservare come Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem* non essendo escluso un “contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano”, con il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956)”

Se quanto ai possibili contenuti pare si sia giunti ad opinioni sostanzialmente condivise, rimane una qualche incertezza quanto ai rapporti della fonte con le fonti primarie statali e regionali.

Da un lato appare ovviamente fuori discussione la loro appartenenza al novero delle fonti infracostituzionali, nella forma di una delega legislativa anomala, o – forse meglio – di un conferimento istituzionale di potestà normativa primaria al Governo (Paladin, 1964; Paladin, 2000), esercitabile tuttavia con la necessaria collaborazione in sede di commissioni paritetiche. A ciò consegue, ancora in modo sostanzialmente pacifico, l’astratta sindacabilità degli atti citati da parte della Corte costituzionale,

rientrando senza dubbio essi nel novero delle "leggi e degli atti con forza di legge" dello Stato o delle Regioni (art. 134 Cost.). Si è parlato di "astratta" sindacabilità in quanto – proprio per la loro natura sostanzialmente "concordata" sono veramente rari i casi in cui la Corte si sia pronunciata a riguardo: più comune è, semmai, la loro interpretazione conforme a Costituzione (sent. 227 del 2003); e del resto la stessa Corte riconosce in qualche misura il carattere "residuale" di un suo possibile sindacato, riconoscendolo senz'altro in astratto, ma limitandolo ai soli casi in cui le loro disposizioni esorbitino dal fine di "fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena 'attuazione', (...) i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale (...)" (Corte costituzionale, sent. 213 del 1998)

Meno nitida appare viceversa la loro relazione con la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni: su questo punto nemmeno la giurisprudenza della Corte costituzionale offre per la verità spunti certi, essendo per vari aspetti oscillante tra una ricostruzione dei rapporti con le fonti primarie di natura gerarchica, ed un'altra – nel complesso prevalente – imperniata viceversa sul principio della competenza, che traduce le violazioni dei decreti di attuazione in invalidità per violazione dello spazio di normazione "separato" riservato ai decreti di attuazione. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale (nel primo senso si v. tra le altre ad es le sentt. 30 del 1959, ripresa successivamente dalla 213 del 1998; in dottrina Pertici, 2000) ; nel secondo senso si v. *ex multis* le sentt. 180 del 1980, 237 del 1983; 212 del 1984, e – tra le prime in materia – 20 del 1956.) sono forse in parte spiegabili con la possibile varietà di contenuti delle disposizioni di attuazione degli statuti (che in taluni casi sono in grado di esercitare un ruolo conformativo sulla potestà legislativa delle autonomie speciali). Nella prospettiva di chi scrive, tuttavia, la tesi che qualifica i decreti di attuazione come fonte a competenza specializzata e riservata appare quella preferibile, al netto di possibili zone grigie che la polifunzionalità dello strumento può determinare (Paladin, 2000)

4. Problemi procedurali: il tema della "specialità al contrario e la funzionalità dello strumento nella Regione Friuli Venezia Giulia

Come si è accennato, i decreti di attuazione sono da individuare come probabilmente la massima espressione (in un legame sistematico con il carattere negoziale dell'assetto dei rap-

porti finanziari tra Stato e Regioni speciali: sul tema si v. per tutti D'Orlando, 2022; Postal, 2022) come l'espressione più avanzata di un principio collaborativo tra livelli di Governo, che – a differenza di quanto accade per le Regioni ordinarie – ha una diretta consacrazione in disposizioni di rango costituzionale.

Si è d'altra parte fatto richiamo (e la preoccupazione – come si è visto – era presente già all'avvio del regionalismo ordinario) alla circostanza che i processi di attuazione debbano passare per la discussione in paritetica e la successiva emanazione dei decreti legislativi ad opera del Governo comporti il rischio – che come si vedrà di fatto materializzato, specie per alcune autonomie speciali – di quello che è stata definita la specialità alla rovescia (Mor, 1988), ossia di ritardi rispetto ai processi devolutivi che si realizzavano per le Regioni ordinarie, non sempre compensati da decreti di attuazione che riflettessero autenticamente le esigenze specifiche delle Regioni speciali,

Queste considerazioni conducono a spendere qualche osservazione per un verso sui problemi legati al procedimento che guida i lavori delle commissioni paritetiche, che – come si è visto – presenta alcune varianti nelle diverse disposizioni statutarie, sulla base delle quali parte della dottrina (peraltro tendenzialmente minoritaria) è stata indotta a dubitare dell'unità degli strumenti, che vengono qualificati piuttosto come un "gruppo di fonti" simili piuttosto che come una fonte unitaria (Pajno, 2018); per altro verso alla concreta "resa" concreta che lo strumento ha avuto nelle diverse Regioni speciali.

Quanto ai problemi in senso lato procedimentali (che riguardano sia la composizione e la scelta delle paritetiche, sia ruolo loro riconosciuto, sia anche i soggetti – sul versante statale e regionale – che sono coinvolti nei processi collaborativi) si possono individuare alcuni punti problematici, sintetizzabili nei seguenti:

a) *il problema del coinvolgimento dei legislativi nei processi di collaborazione*: nel loro complesso, i negoziati che avvengono in seno alle commissioni paritetiche sono inquadrati in dottrina come sostanzialmente intrattenuti a livello di potere esecutivo, tanto sul versante statale che su quello regionale. Con ciò non si vuol sostenere che i componenti delle paritetiche siano diretta espressione delle maggioranze politiche del momento (in ogni modo i membri della commissione paritetica sono per lo più soggetti dotati di competenze tecniche), ma si vuole piuttosto sottolineare che sia dalla parte statale che da quella regionale vi siano problemi di coinvolgimento – anche solo conoscitivo – sui lavori delle commissioni. Sul versante statale appare fuori di dubbio che il protagonista della collaborazione in commissione

paritetica sia sostanzialmente il Governo: vero è che nella nomina dei propri rappresentanti talora il Governo (nella figura del Ministro per gli Affari regionali) sceglie soggetti in qualche misura legati alle autonomie regionali (vi è del resto un vincolo in questo senso, in funzione di tutela minoritaria, nell'art. 107 St. TAA); e tuttavia ad esso compete la individuazione dei componenti di parte statale, e scarso risulta il ruolo giocato, sull'assunzione delle posizioni dello Stato, dal Parlamento, che risulta ben poco coinvolto nella vicenda.

Un dato non tanto dissimile risulta peraltro anche sul versante regionale, dove pure giocano un ruolo disposizioni statutarie in parte differenti. Tutta spostata sul versante del potere esecutivo risulta la paritetica per la Regione Sicilia, la cui nomina compete al Presidente della Giunta; in altre realtà regionali, viceversa, la situazione è in parte differente. In Friuli Venezia Giulia la paritetica viene espressa dal Consiglio regionale (che dunque gioca un qualche ruolo in sede di nomina), mentre nulla è previsto a livello statutario circa il coinvolgimento del Consiglio in relazione al concreto operato della Commissione. Questo silenzio statutario è stato peraltro in parte colmato da alcuni interventi sul regolamento del Consiglio regionale: il primo, introdotto con delibera del 25 ottobre 2007, vincola i componenti della paritetica a riferire davanti alla V commissione consiliare e prevede la possibilità che il Presidente del Consiglio chieda ai componenti di nomina consiliare informazioni e documenti sui programmi della loro attività (art. 174 bis) del regolamento del Consiglio. La seconda, nel testo da ultimo definito con delibera del Consiglio regionale del 29 settembre 2022 prevede l'approvazione, nel primo anno di legislatura, di una risoluzione contenente le linee di indirizzo politico per i componenti della Commissione paritetica (art. 174 bis ante).

Potenzialmente più incisivo sembra essere il coinvolgimento delle assemblee politiche regionali in altre autonomie speciali, quali la Sardegna (nella quale la nomina compete al Presidente della Regione sentito il Consiglio regionale, ma vincola a sottoporre gli schemi di decreti al parere del Consiglio stesso. Si tratta però pur sempre di interventi consiliari complessivamente piuttosto "deboli" e spesso collocati di fatto "a valle" rispetto ai lavori delle Commissioni.

b) *accordi in paritetica e contenuto dei decreti di trasferimento*: in presenza di dizioni statutarie anche sensibilmente differenti ("determina", "propone", ecc.) un ulteriore problema risulta poi legato all'eventuale vincolo del governo a trasfondere nei decreti legislativi di attuazione i contenuti sui quali in paritetica i rap-

presentanti di Stato e Regioni hanno convenuto. Da questo punto di vista è stato osservato (Cosulich, 2017, 79 ss.) che la dizione statutaria più aderente a quanto di fatto accade per tutte le autonomie differenziate è quella dello Statuto valdostano, ai sensi del quale “gli schemi dei decreti legislativi sono *elaborati* da una commissione paritetica (...)” (corsivo aggiunto). La soluzione qui descritta è del resto confermata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha avuto modo di affermare (sent. n. 37 del 1989) che in ogni caso la Commissione paritetica “deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare”, il che “impedisce [al Governo] di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere (...)”.

c) *i tempi di adozione dei decreti di trasferimento*: se per un verso appare nei fatti difficile che i contenuti dei decreti di attuazione siano differenti da quanto si è discusso in sede di commissione paritetica (o quanto meno: siano modificati unilateralmente dal Governo), discorso diverso va fatto in ordine alla questione dei tempi della loro emanazione, in ordine ai quali gli statuti nulla di specifico prevedono, ad eccezione di quanto disposto dall’art. 108 dello Statuto del Trentino Alto Adige (su cui si v. Corte costituzionale, sent. 160 del 1985): può in tal modo accadere che i decreti di attuazione siano emanati anche con largo ritardo rispetto al loro esame da parte delle Paritetiche (ritardo difficile da individuare secondo criteri formali, stante che i decreti di attuazione – con la sola eccezione di quelli per la Sardegna – non riportano la data della relativa riunione della Commissione paritetica).

5. I decreti di attuazione come “croce e delizia” delle Regioni ad autonomia speciale: lo strumento è comune; non lo sono le modalità e l’efficacia della loro utilizzazione: cinque realtà molto differenti: la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia

Le ricadute sul piano della concreta utilizzazione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali sono una diretta conseguenza delle caratteristiche dello strumento per come si sono delineate nei paragrafi precedenti. Da un lato è certamente vero che il loro carattere necessario e permanente come

unico strumento di attuazione dello Statuto (nel senso ampio di cui si è detto) costituisce un patrimonio tipico (e comune) di tutte le regioni ad autonomia speciale. D'altro lato, tuttavia, il loro ruolo nell'adattare alle evoluzioni dell'ordinamento le esigenze tipiche della specialità dipende in larga misura dalla capacità delle Regioni di esprimere indirizzi unitari e permanenti quanto alla direzione che esse intendono imprimere, nel farsi promotrici di soluzioni che potenzialmente possono essere anche fortemente innovative, dati gli ampi spazi che la giurisprudenza costituzionale riconosce allo strumento, e nel raccogliere la forza "politica" necessaria al buon esito delle loro istanze in seno alle Commissioni paritetiche ed in genere nell'ambito delle interlocuzioni con il Governo centrale.

In un certo senso può affermarsi che la sede dell'elaborazione della normativa di attuazione degli Statuti è un banco di prova dei concreti assetti che la spinta autonomistica assume, della capacità delle comunità autonome e dei loro rappresentanti di concepire prima e promuovere poi le rispettive esigenze di differenziazione.

Sotto questo profilo, uno sguardo alla concreta utilizzazione dei decreti di attuazione restituisce un quadro estremamente disomogeneo. A fronte di quasi 200 decreti di attuazione approvati relativamente allo Statuto del Trentino Alto Adige (di gran lunga il numero più cospicuo), la Sardegna ad oggi ha emanato soltanto 31 decreti di attuazione: tra questi due estremi si collocano le altre autonomie speciali: 37 sono i decreti di attuazione per la Valle d'Aosta (cui ne vanno aggiunti 14 in attuazione della citata legge delega del 1978); 56 quelli della Regione Siciliana. (Ruggeri, 2023)

Certo, i numeri non dicono tutto, ma differenze così rilevanti sono pur sempre significative, e danno conto della circostanza che non di rado le Regioni che hanno avuto meno capacità di farsi parte attiva nel promuovere l'emanazione delle norme di attuazioni abbiano patito in modo particolarmente acuto della già menzionata "specialità alla rovescia".

Quanto alla posizione del Friuli Venezia Giulia, essa si pone in qualche misura "a metà strada" tra le Regioni più "virtuose" nell'uso dello strumento e tra quelle che invece lo usano in maniera molto meno incisiva e costante.

Con riguardo a questa Regione (Bertuzzi, Volponi, 2017), infatti, ad oggi risultano emanati 53 decreti legislativi di attuazione: Nel loro insieme è agevole notare la pluralità delle possibili finalità dello strumento, talora rivolto a pura attuazione delle disposizioni statutarie attraverso il trasferimento di funzioni e personale; talora

viceversa di ben maggior peso nel modellare la complessiva posizione della Regione e l'esercizio delle sue potestà legislative talora anche in materie legislativamente riconosciute alla potestà legislativa primaria della Regione. Tra i decreti più significativi in quest'ultimo senso, si vedano, ad es., in particolare il decreto legislativo n. 9 del 1997 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni), che costituisce diretta attuazione della revisione statutaria che ha conferito anche al Friuli Venezia Giulia la potestà primaria ordinamentale, ivi comprese disposizioni relativi all'ordinamento della finanza locale; in tempi più recenti spiccano le statuizioni in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e Regione ed al concorso della Regione all'equilibrio della finanza pubblica, a valle degli accordi in materia tra enti (D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 137 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale ; D.Lgs. 9 giugno 2022, n. 86 Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154, in materia di coordinamento della finanza pubblica), nonché – di recente – il D.Lgs. 3 ottobre 2022, n. 159 Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di contratti pubblici.

6. I decreti di attuazione degli Statuti speciali nella “transizione infinita” dopo la riforma del Titolo V, tra difesa (regionale) dello strumento e parziale “erosione” del loro ambito applicativo: i rapporti tra decreti di attuazione e c.d. “clausola di maggior favore” ex art. 10 l.c. n. 3 del 2001

Qualche sommaria osservazione conclusiva sullo strumento dei decreti di attuazione va svolta in relazione alla posizione che le Regioni ad autonomia differenziata rivestono all'indomani della riforma complessiva del titolo V, parte II, Cost..

Come è ampiamente noto, la riforma del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 lascia in linea di principio inalterata la posizione delle Regioni ad autonomia speciale (e dunque le potestà legislative fondate sullo Statuto ed assistite dai decreti di attuazione); per altro verso, attraverso la c.d. “clausola di maggior favore”, estende alle medesime le competenze più ampie che la riforma ha conferito alle Regioni ordinarie in forza della modifica dell'art. 117 Cost. (art. 10 l. cost. n. 3 del 2001)

In quest'ottica, i due elementi appena indicate dovrebbero

giocare un ruolo per certi versi "complementare" nel tutelare le autonomie speciali, per un verso mettendo al riparo il "vecchio" assetto delle Regioni a statuto speciale; per altro verso consentendo "fino all'adeguamento degli Statuti speciali" possibili allargamenti del quadro competenziale ove questi si rivelassero più favorevoli all'autonomia. È peraltro da aggiungere che scelte legislative successive hanno valorizzato lo strumento dei decreti di attuazione anche nel funzionamento della c.d. "clausola di maggior favore", poiché ai sensi dell'art. 11 della legge 131 del 2003 "Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative". La centralità anche in quest'ambito dei decreti di attuazione è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale, che - nel respingere censure di legittimità sulla legge appena citata - ha confermato che "(...) per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica" (Corte costituzionale, sent. n. 236 del 2004). Su altro versante, il ruolo dei decreti di attuazione e delle Commissioni paritetiche è confermato anche dall'art. 27 della legge delega sul c.d. federalismo fiscale in tema di coinvolgimento delle Regioni speciali alla realizzazione dei principi di solidarietà e perequazione.

Anche dopo la riforma, dunque, i decreti legislativi di attuazione conservano, almeno sulla carta, il loro ruolo centrale nel modellare la posizione delle Regioni speciali.

A tale riguardo vanno però aggiunte due considerazioni:

La prima consiste nel rilevare che nel complesso i comportamenti delle autonomie speciali si sono rivolti, nel contenzioso costituzionale, soprattutto a difendere le proprie attribuzioni statutarie "tradizionali", più raramente invocando in loro favore le "nuove" competenze ex titolo V, considerate, forse a ragione visti i concreti svolgimenti dell'applicazione della riforma, meno garantiste nei loro confronti (Ruggiu, 2010).

La seconda considerazione consiste nel rilevare come - a

seguito dell'applicazione del "nuovo" regionalismo, le autonomie speciali si trovino in una posizione sempre più asimmetrica rispetto alle Regioni ordinarie, e che i complessivi svolgimenti del regionalismo ordinario finiscono per determinare forme di "schiacciamento" delle peculiarità delle Regioni speciali sulle dinamiche del regionalismo ordinario, talora riducendo gli spazi di manovra dei decreti di attuazione: (si v. ad es. - con riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, la recente sent. 216 del 2022, in materia di distribuzione e trasporto di energia, materia "estranea" alle competenze statutarie che tuttavia era stata in qualche modo "rafforzata" da un d.lgs. di attuazione - segnatamente, il d.lgs 110 del 2002 - che alla fine la Corte costituzionale finisce per ignorare nella risoluzione della controversia, applicando alla Regione la disciplina delle Regioni a statuto ordinario)

Queste derive sono del resto comprensibili, atteso il fatto che i meccanismi poco sopra richiamati avevano il senso di "governare" un periodo transitorio che si immaginava relativamente breve, e che invece si sta protraendo da ben oltre vent'anni.

Ciò rilancia il problema della riforma degli Statuti speciali (Palermo, 2023; Toniatti, 2023), che è estraneo all'oggetto del presente contributo, se non per dire che lo strumento dei decreti di attuazione per come si sono evoluti non pare essere messo in discussione dalle spinte riformatrici, che anzi paiono rivolte a consolidarlo e irrobustirlo, sia immaginando forme di proceduralizzazione in ipotesi più garantistiche per le ragioni dell'autonomia, sia prefigurando un maggior numero di richiami puntuali in singoli disposti statutari per rafforzarne il ruolo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- (Bartole, 1971) S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1971, 84 ss
- (Bartole, Giangaspero, 2022) S. Bartole, P. Giangaspero, *Diritto regionale: una conversazione*, Bologna, 2022
- (Bassanini, 1971) F. Bassanini, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 1712 ss..
- (Bertuzzi, Volponi, 2017) D. Bertuzzi, R. Volponi, *Lo Statuto speciale e le fonti atipiche*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, G. Giappichelli, 2017, 345 ss.
- (Cosulich, 2017) M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017
- (D'Orlando, 2022) Elena D'Orlando *L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali in R. Toniatti (a cura di), Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022, p. 253
- (Gabriele, 1988) F. Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, vol. X
- (Mor, 1981) G. Mor, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, p. 431 ss.
- (Mor, 1988) *Introduzione*, in G. Mor (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine, 1988
- (Pajno, 2018) *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, 2018, 377 ss.
- (Paladin, 1963) L. Paladin, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964
- (Paladin, 1971) L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, Trieste, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 1971
- (Paladin, 2000) L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 2000
- (Palermo, 2023) *L'involutione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 74 ss.
- (Pertici, 2000) A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, 497 ss.
- (Postal 2022) G. Postal, *Considerazioni sulle relazioni tra modelli finanziari delle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022, p. 333
- (Ruggeri, 2023) A. Ruggeri, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 35 ss.
- (Ruggiu, 2011) I. Ruggiu, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2011
- (Toniatti, 2023) R. Toniatti, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 96 ss
- (Tosi, 2023) *La specialità della Valle d'Aosta oggi... tra passato e futuro*, in F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023, 74 ss.

Alessia-Ottavia Cozzi

*Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico,
Università di Udine*

L'AUTONOMIA LEGISLATIVA

1. INTRODUZIONE

Lo Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, prevede tre tipi di potestà legislativa, articolati per elenchi di materie: all'art. 4 la potestà legislativa primaria o piena; all'art. 5 la potestà concorrente, da esercitarsi in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie; all'art. 6 la potestà di attuazione e integrazione. Nel 1969, nella seconda edizione del Commento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, Livio Paladin scriveva che: «l'attività legislativa costituisce la manifestazione più caratteristica e nuova dell'autonomia regionale». Tuttavia, nel commentare gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto osservava: «L'ambito di ciascuna competenza legislativa regionale è segnato dai limiti, espressi ed impliciti, che le vengono posti dallo Statuto speciale e dal sistema costituzionale complessivo» (Paladin 1969, 25, nostra sottolineatura). Più nel dettaglio, ragionando della competenza legislativa cosiddetta "piena", di cui all'art. 4 Statuto, l'autorevole Autore distingueva i limiti *nelle* materie enu-

merate dai limiti *delle* materie, relativi all'estensione degli stessi ambiti elencati nello Statuto. I limiti *nelle* materie – che nel prosieguo del contributo chiameremo limiti verticali – corrispondevano ai quattro vincoli di legittimità enunciati nell'art. 4, comma 1, i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato – che sarebbe divenuto della Repubblica con l. cost. n. 2 del 2001 – le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, gli obblighi internazionali e il limite degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, formulato come limite di merito, ma già all'epoca chiaramente convertito dalla Corte costituzionale in limite di legittimità. Quanto ai limiti *delle* materie, Egli osservava che le materie enumerate, «contro le prime apparenze, sono solo in parte e non del tutto di sicura spettanza regionale. Non ogni categoria di rapporti o situazioni a prima vista rientranti in quelle materie, né ogni "genere" di legislazione astrattamente possibile in quei campi, sono per ciò solo ritenuti oggetto dell'autonomia delle Regioni», rinviando ai limiti già emersi nella giurisprudenza costituzionale relativi ai rapporti di diritto civile e al diritto penale (ivi, 33). Queste considerazioni, che l'Autore premetteva all'analisi dei singoli titoli di competenza regionale, prendevano le mosse dalla giurisprudenza formatasi nei confronti delle altre Regioni a Statuto speciale e Province autonome, all'epoca già esistenti, ma insieme disegnavano un sistema che avrebbe costituito un modello per l'intero regionalismo ordinario che doveva ancora venire (Bartole 2016; Falcon 2016). Da queste riflessioni è possibile ricavare spunti che sono stati ampiamente sviluppati dalla successiva dottrina che si è occupata della specialità regionale, ossia la tendenza all'uniformità in un "tipo" unitario, nonostante la specificità delle singole specialità; l'influenza della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'assetto delle competenze; l'esistenza di limiti esterni e interni alle singole materie, che giustificano l'intervento della legislazione statale; più in generale, gli effetti sulla specialità della congiuntura istituzionale, più o meno favorevole al regionalismo nelle diverse epoche storiche (su quest'ultimo aspetto, Falcon 2016, 455).

Il punto di partenza che ne emerge, e da cui prende le mosse il presente contributo, è che, a sessant'anni di distanza dalla entrata in vigore dello Statuto speciale, le disposizioni che definiscono le competenze legislative primarie, concorrenti e di attuazione e integrazione della Regione, dunque gli artt. 4, 5 e 6 Statuto, sono rimaste invariate – salvo la importante integrazione sull'ordinamento degli enti locali con l. cost. n. 2 del 1993 – ma la loro consistenza "vivente" è notevolmente cambiata negli anni, tanto che un lettore che si fermi al testo nel 1963 non è in grado di

cogliere oggi la sua reale sostanza. Il presente contributo ha, perciò, l'obiettivo, per brevi pennellate, di disegnare le linee di sviluppo della potestà legislativa regionale inscritta nello Statuto alla luce della evoluzione maturata nel tempo. Non si analizzeranno i singoli titoli di competenza, ciascuno caratterizzato da proprie specificità, ma si tenterà di sintetizzare alcuni andamenti generali attraverso brevi fotografie costruite essenzialmente a partire dalle riflessioni della dottrina. Lo spartiacque è costituito dalla riforma costituzionale del 2001, che ha modificato il Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie. Pur non toccando direttamente lo Statuto, la riforma ha inciso in maniera determinante sull'assetto delle competenze legislative regionali e questo assetto rappresenta lo stato dell'arte attuale. L'ultima parte del contributo guarda, invece, al futuro, ragionando di alcune possibili strade per rivitalizzare l'autonomia legislativa regionale a partire dai solidi dibattiti già emersi in occasione di precedenti progetti di revisione dello Statuto speciale.

2. LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE PRIMA DEL 2001

Si è detto nell'introduzione che, all'epoca dell'entrata in vigore dello Statuto e nei primi anni della sua attuazione, l'autonomia legislativa della Regione Friuli Venezia Giulia è stata disegnata, innanzitutto, e in seguito intesa, alla luce delle esperienze già formatesi intorno alle altre Regioni a Statuto speciale e Province autonome e prima che venissero ad esistenza le Regioni ordinarie. Dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, tuttavia, – si procede qui per cenni, scontando una inevitabile semplificazione – le Regioni speciali, compreso il Friuli Venezia Giulia, sono apparse alla dottrina come in perenne «rincorsa» rispetto alle Regioni ordinarie, innanzitutto per i ritardi accumulati nel recepimento delle due *tranche* di trasferimenti delle funzioni amministrative che lo Stato aveva operato proprio verso le Regioni ordinarie (ampiamente Paladini 1993, 645; Falcon 2016, 452), sicché il filtro delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione aveva in larga parte subito, in quelle vicende, i tempi e le scelte del potere esecutivo centrale, anziché essere strumento per la valorizzazione della volontà regionale.

A distanza di vent'anni dall'entrata in vigore dello Statuto, il Consiglio regionale commissionò una importante ricerca sullo stato di salute nel nuovo ente regionale, condotta da giuristi, politologi e studiosi di storia politica [Agnelli, Bartole (a cura di) 1987]. Ne emergevano, sul versante politologico, dati positivi sul grado

di soddisfazione e di fiducia maturato dai cittadini nei confronti della Regione; sul versante giuridico, invece, elementi di debolezza o di incompiutezza, relativi sia alla funzione legislativa, che all'amministrazione. Per ciò che attiene alla competenza legislativa piena, tratto caratterizzante della specialità, già nella vigenza del Titolo V originario era comune in dottrina il rilievo per cui essa avesse perso progressivamente il suo primato, essendo emersa una tendenza fortemente livellatrice del legislatore statale, avallata dalla Corte costituzionale. Nella vigenza del vecchio Titolo V, infatti, i principi fondamentali ricavati da leggi quadro approvate in seno alla competenza concorrente tra Stato e Regioni ordinarie furono di frequente interpretati come vincolanti anche per le stesse competenze primarie speciali, attraverso il limite statutario delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. Attraverso questo limite, fu consentita la subordinazione delle competenze regionali anche a norme statali di dettaglio, determinando la sottrazione alle Regioni di veri e propri «diritti e poteri economici ad esse espressamente attribuiti dagli Statuti» (Bartole, Mastragostino 1997, 206). Inoltre, questo meccanismo fu utilizzato non soltanto per grandi leggi di riforma incidenti sul sistema economico o sui rapporti sociali, a prescindere dalla difficoltà di definire questi ambiti, ma anche per leggi di minuta importanza politica (ivi, 206). Il risultato fu un sostanziale appiattimento della competenza legislativa primaria speciale alle competenze concorrenti delle Regioni ordinarie (ivi, 207; Silvestri 2004, 1120). Soprattutto, questa linea di sviluppo dell'ordinamento ha comportato che alcuni semi, che la riforma del 2001 avrebbe alimentato macroscopicamente, erano già allora stati piantati nel tessuto ordinamentale, determinando la tendenza all'assimilazione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali.

3. LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE DOPO IL 2001 E IL SUO ATTUALE ASSETTO

La riforma costituzionale del 2001 ha radicalmente mutato il rapporto tra Titolo V e norme statutarie, dunque tra modello previsto per le Regioni ordinarie e assetto delle specialità. Come anticipato, la revisione del Titolo V non toccava formalmente le Regioni Speciali, ma, come noto, l'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 introdusse la cosiddetta "clausola di maggior favore", prevedendo che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui i nuovi artt. 117, 118 e 119 Cost., si applicassero anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province

autonome nelle parti che prevedevano forme di autonomie più ampie di quelle già attribuite (Bartole, Dimora, Giangaspero 2003, 19-21). Introdotta per evitare che le Regioni a Statuto speciale rimanessero indietro rispetto alle maggiori forme di autonomia riconosciute alle Regioni ordinarie, la clausola di maggior favore è in vigore da più di vent'anni, dando vita a una «transitorietà infinita» (Giangaspero 2019, 869) che ha reso il sistema normativo delle autonomie speciali «in uno stato transitorio e interamente dipendente dal fattore interpretativo» (Toniatti 2022, 451). La clausola di maggior favore ha certamente introdotto elementi di vantaggio per la Regione, quali l'eliminazione del controllo preventivo di legittimità e di merito sulle leggi regionali previsto dall'art. 29 Statuto e l'introduzione del sindacato di legittimità costituzionale *a posteriori* nella nuova formula dell'art. 127 Cost. Dal punto di



L'aula del Consiglio Regionale

vista della sostanza materiale della potestà legislativa, inoltre, la clausola avrebbe potuto rappresentare insieme una membrana e un filtro tra Titolo V per le Regioni ordinarie e Statuto speciale. Ha, invece, operato, a conti fatti, come fattore di omologazione, determinando l'estensione alle Regioni speciali di tutto lo strumentario costruito dalla Corte costituzionale per compensare la insostenibile rigidità dell'elencazione per materie in cui la riforma si articolava. Hanno fatto ingresso nell'ordinamento regionale, pertanto, le materie "trasversali", la loro connotazione per sfere di interesse più che per oggetto materiale, il criterio della prevalenza, gli strumenti e le sedi del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, tra cui la chiamata in sussidiarietà [Benelli 2006; Mazarroli 2007; Ruggiu 2011; Parisi 2011; Bin, Coen (a cura di) 2012]. Come detto, la commistione tra vecchio Titolo V e Statuto speciale non era nuova, ma dopo il 2001 questo andamento è stato reso sistemico e molto più penetrante. In sintesi, un nutrito filone della giurisprudenza costituzionale ha fatto valere quali limiti statutari verticali alla competenza primaria *tutte le disposizioni statali* rientranti nelle materie di potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. L'effetto è che la disciplina statale è stata fatta integralmente operare a carico della potestà legislativa regionale (Ambrosi 2015, 29-20, corsivo nel testo originale). Questo meccanismo si è prodotto diffusamente nella giurisprudenza senza che la Corte costituzionale abbia elaborato dei *test* per giustificare perché una norma statale puntuale invocata come parametro potesse operare come principio dell'ordinamento o come norma di riforma economico-sociale (ivi, 30; Demuro 2006 e 2008, 67, 75), cosicché nuovamente non la Costituzione o lo Statuto stesso, ma la normazione statale comune è diventata nei fatti limite, se pur caso per caso, della competenza regionale primaria.

Negli anni recenti, studiosi e funzionari esperti della Regione hanno condotto una attenta ricognizione sull'assetto attuale della potestà legislativa regionale, sia in generale, che per singoli titoli di competenza [D'Orlando, Mezzetti (a cura di) 2017]. Lo studio ha confermato che, in luogo di un avanzamento, la Regione ha visto in numerose materie la propria potestà legislativa assimilata a quella delle Regioni ordinarie *a prescindere dal titolo di competenza* originariamente previsto nello Statuto, piena, concorrente o di integrazione e attuazione.

Il primo, macroscopico effetto della traslazione omologante prodotta dal nuovo Titolo V è dato, innanzitutto, dalla impossibilità di leggere oggi le competenze legislative regionali sulla base del solo Statuto. Gli esperti della Regione hanno ragionato con gran-

de chiarezza di «autentica rivoluzione silenziosa» e di «radicale mutamento di paradigma per gli operatori che, se prima erano usati a rivolgersi alla stella polare del proprio sistema normativo (Statuto più norme di attuazione), ora debbono riferirsi in primo luogo alla disciplina delle Regioni ordinarie» (Spagnul, in D'Orlando, Mezzetti 2017, 377). Negli esiti, ai limiti già enucleati dalla giurisprudenza costituzionale nel precedente assetto, estesi attraverso le nuove formule "ordinamento civile", "ordinamento penale", "giurisdizione e norme processuali", si sono aggiunti nuovi limiti dati da materie "oggetto", quali il "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

Le maggiori conseguenze, tuttavia, sono derivate dalle materie cosiddette trasversali, tra cui "tutela della concorrenza", "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", materie che hanno operato anche nei confronti della competenza legislativa regionale, a volte primaria, attraverso il limite delle norme di riforma economico-sociale, a volte in seno a un titolo che lo Statuto qualifica come competenza concorrente. Nel complesso, questo fenomeno è stato descritto come l'occupazione da parte dello Stato di ulteriori interstizi della potestà regionale, riaffermando spazi di competenza e avvolgendo in un rapporto di subordinazione le competenze regionali (Bartole 2010, 868).

Per quel che attiene alla potestà concorrente, in linea teorica la disciplina dell'art. 117, comma 3, Cost. avrebbe dovuto operare a vantaggio della Regione, ove maggiormente favorevole. La Corte costituzionale ha riconosciuto alle Regioni speciali le seguenti competenze concorrenti: "ordinamento della comunicazione", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "rapporti internazionali e con l'Unione europea", "ordinamento sportivo", "porti e aeroporti" "tutela e sicurezza del lavoro", "ricerca scientifica", "professioni", "istruzione", attraendo in effetti alcuni ambiti prima assegnati alla sola potestà integrativa e attuativa regionale, come lavoro e istruzione, o creando veri e propri titoli di competenza nuovi non presenti nello Statuto (nel dettaglio Spagnul cit., 376, con rinvio alle relative sentenze della Corte costituzionale). Infine, l'altro titolo che avrebbe dovuto trainare la potestà regionale, ossia le competenze residuali innominate di cui all'art. 117, comma 4, Cost. è risultato molto povero. Sono state riconosciute alla Regione le materie "utilizzo delle acque pubbliche", "politiche sociali e edilizia residenziale pubblica", "formazione professionale", "polizia amministrativa locale"

(Spagnul, cit., 376). A ciò può aggiungersi che, sia nelle materie di competenza concorrente, che in quelle di competenza residuale, operano le complesse stratificazioni che si sono formate materia per materia nella giurisprudenza costituzionale. Si pensi solo, tra le concorrenti, alla "tutela della salute" e al "governo del territorio"; tra le residuali, alla materia del "turismo", da cui è stata sottratta la disciplina delle professioni, in quanto titolo di potestà concorrente, e che subisce tutti i limiti derivanti dalle potestà esclusive in materia di ordinamento civile, ordinamento penale e tutela della concorrenza.

Ad uno sguardo d'insieme, pertanto, ciò che resta *post* 2001 è una massiccia incisione della competenza primaria da parte delle materie trasversali a fronte di un recupero modesto per mezzo della competenza regionale residuale (Spagnul cit., 377). In questo quadro, due sono gli ambiti di spicco della competenza legislativa regionale piena, in cui la Regione è titolare di effettivi margini di differenziazione: l'ordinamento degli enti locali, come detto aggiunto tra le competenze primarie con l. cost. n. 2 del 1993, e l'ordinamento finanziario. Sono questi gli spazi, accompagnati e garantiti da apposite norme di attuazione, in cui la dottrina ha rilevato un effettivo dispiegarsi della autonomia legislativa regionale «attraverso la fissazione di nuovi punti di equilibrio fra gli interessi costituzionalmente rilevanti» (Spagnul cit., 377). Si tratta di spazi già riconosciuti come molto fertili prima della riforma del 2001 e che hanno confermato in seguito la loro vitalità (Falcon 2016, 455).

4. I FATTORI ALLA BASE DEL RIDIMENSIONAMENTO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE

Molteplici sono i fattori che hanno prodotto il generale ridimensionamento delle competenze legislative regionali, in specie primarie, dopo la riforma del Titolo V. Un primo fattore è di carattere politico e istituzionale: i momenti e le sedi politiche specificamente pensati per l'attuazione del nuovo Titolo V, anche rispetto alle Regioni a Statuto speciale, non hanno operato e, per altro verso, il ruolo dei decreti legislativi di attuazione, strumento ordinario per la determinazione della consistenza delle competenze legislative regionali, è stato marginale. Un secondo fattore è determinato dall'opera di profonda rilettura del nuovo Titolo V ad opera della Corte costituzionale, le cui risultanze, come si è visto, hanno travolto anche le specialità regionali. Si è detto, in sintesi, che «la Costituzione regionale oggi vigente è il risultato della

giurisprudenza costituzionale, interpretativa e ricostruttiva della Costituzione formale» secondo paradigmi espressione di un vero e proprio indirizzo politico costituzionale a vocazione centralista (Toniatti 2022, 443). Questo esito è certamente derivato da moti interni alla giurisprudenza costituzionale, che si sono posti in linea di continuità con il passato. Allo stesso tempo, tuttavia, questa stessa giurisprudenza è inevitabilmente diventata l'unico punto di riferimento per l'interpretazione delle connessioni tra Titolo V e Statuto speciale proprio per l'assenza della mediazione delle sedi politico-istituzionali e per il marginale ricorso alle norme di attuazione.

Lo scarso ricorso alle norme di attuazione costituisce un punto cruciale, per la stretta connessione che lo Statuto speciale pone tra competenze legislative e norme di attuazione (Rosini 2022). Rinviando per un approfondimento al capitolo di Paolo Giangaspero nel presente Volume, basti qui osservare che il ruolo delle Commissioni paritetiche e dei decreti legislativi di attuazione dopo il 2001 avrebbe dovuto essere ancora più marcato per identificare l'estensione e i confini delle materie di competenza regionale, dovendo accertare quali nuovi titoli di competenza fossero estesi alla Regione sulla base dell'art. 117 Cost. e della clausola di maggior favore, e in che misura. La dottrina ha rilevato, invece, che i decreti legislativi di attuazione *post* 2001 nella Regione Friuli Venezia Giulia hanno riguardato essenzialmente l'esercizio di funzioni amministrative, disponendo il trasferimento di beni, uffici, personale e, in limitati casi, di risorse finanziarie.

Una ricognizione effettuata tra il 2002 e il 2012, in particolare, ha mostrato che sono stati adottati sedici decreti legislativi di attuazione di cui solo uno, il d.lgs n. 34 del 2007, ha rappresentato l'estensione alla Regione delle materie, complesse, «tutela dei beni culturali» di potestà esclusiva statale, e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», concorrente, di cui la Corte costituzionale ha riconosciuto l'intenso intreccio, mentre sulla base dell'art. 6 Statuto la Regione era titolare di una sola potestà di integrazione e attuazione in materia di «antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna» (Spagnul, cit., 373).

Se si estende questa ricognizione agli ultimi dieci anni, ne risulta che dal 2013 al 2023 sono stati adottati undici decreti legislativi di attuazione, che ripetono per lo più i caratteri già delineati. Quattro decreti sono stati relativi al trasferimento dallo Stato alla Regione di beni individuati¹ o di categorie di beni immobili collegati all'esercizio di funzioni amministrative²; un decreto è intervenuto a modificare un precedente decreto in materia di

trasferimento di funzioni connesse alla sanità penitenziaria³; uno il trasferimento di funzioni di polizia amministrativa e due decreti rappresentano le norme periodicamente rinegoziate di determinazione della partecipazione regionale a tributi erariali⁴. In questo panorama, fanno eccezione tre decreti. Un decreto del 2022 ha definito per la Regione gli spazi della competenza legislativa nella complessa materia dei contratti pubblici⁵. Inoltre, due decreti sono intervenuti in materia di coordinamento della finanza pubblica⁶, confermando la centralità dell'ordinamento finanziario come carattere proprio della specialità.

Il circoscritto ricorso alle norme di attuazione e il loro utilizzo essenzialmente per il trasferimento di beni, funzioni e servizi di matrice amministrativa, è riconducibile a un terzo fattore di fondo che la dottrina ha posto in luce da tempo, e che certamente pesa anche sull'assetto delle competenze legislative: l'assenza di una cultura giuridica del regionalismo diffusa tra gli attori politici e istituzionali (Toniatti 2017 e 2022, 447, 457). La Corte costituzionale si è, così, trovata a colmare un vuoto, scontando l'incapacità delle forze politiche di elaborare ed esprimere visioni di sistema. La necessità di una visione culturale e politica che accompagni il regionalismo e, in specie, la specialità, si fa ancora più pressante oggi, alla luce del processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. La disposizione, infatti, valorizza la logica differenziale e l'individualizzazione del rapporto tra lo Stato e ciascuna singola Regione interessata (Falcon 2017, 630), annacquando la dimensione concertativa che costituisce uno degli attributi della specialità regionale e ponendo le Regioni speciali nuovamente in condizione di "rincorsa" [in tema Girotto 2019; Cosulich (a cura di) 2021].

5. UNO SGUARDO AL FUTURO: SPUNTI DALLE PRECEDENTI PROPOSTE DI REVISIONE STATUTARIA

In questa ultima parte del contributo conviene chiedersi come possa muoversi una riforma dello Statuto che voglia "liberare" nuovamente la competenza legislativa regionale, in particolare la competenza primaria, e se questa riforma avrebbe buone probabilità di successo nella sua pratica attuazione.

La necessità di rivedere lo Statuto speciale non è un tema nuovo. Numerose proposte sono state formulate in passato, comprendendo anche la riscrittura delle disposizioni sulla competenza legislativa. In particolare, nel 2005 e nel 2015 proposte di revisione organica dello Statuto hanno preso vita dal basso, su iniziativa

del Consiglio regionale, prima per procedere all'adeguamento statutario *post* 2001; in seguito, in parallelo alla proposta di revisione costituzionale volta al superamento del bicameralismo perfetto e alla riforma del Titolo V, conclusasi con la bocciatura nel referendum costituzionale del dicembre 2016 (in relazione alle "intese" all'epoca previste con le Regioni a Statuto speciale, Ambrosi 2015; Giangaspero 2015; Pajno, Rivossecchi 2016). Comune a questi progetti di revisione statutaria era la temperie, ossia il tentativo di elaborare un assetto di norme che consenta di distinguere l'ordinamento speciale da quello previsto dalla Costituzione per le Regioni a Statuto ordinario. In quelle occasioni, grazie al supporto degli uffici regionali competenti, il grado di elaborazione delle problematiche e delle soluzioni disponibili per la revisione dello Statuto è parso già molto maturo⁷. Se uno dei tratti della nostra storia costituzionale è l'elaborazione di riforme costituzionali che non vanno a buon fine e vengono periodicamente riproposte, a prescindere dall'esito positivo o negativo che se ne tragga, resta un vantaggio: la disponibilità di una articolata riflessione dottrinale come base di partenza per il futuro. Si tenta, qui, di sintetizzare alcuni aspetti già emersi nel dibattito dottrinale a partire quelle proposte, limitandosi alla potestà legislativa.

Conviene da subito premettere che le diverse soluzioni in merito alla riscrittura delle disposizioni relative alla competenza legislativa risentono di alcune opzioni di fondo di carattere generale, cui è possibile solo accennare. Una prima opzione attiene alla natura e ai caratteri dello Statuto speciale e vede contrapporsi due orientamenti. Parte della dottrina intende lo Statuto, in chiave essenzialmente tecnico-giuridica, come una disciplina "stretta", volta a contenere tutte e solo le norme indispensabili per individuare le forme e condizioni particolari di autonomia della Regione, adottando la prospettiva per cui più lo Statuto è breve, più ne risultano valorizzati gli aspetti negoziali in seno a una normativa che resta pur sempre atto dello Stato. Altra parte della dottrina, invece, ragiona dello Statuto innanzitutto come strumento di preservazione identitaria e culturale, sposando una scrittura lunga e contenuti anche di carattere programmatico. Una seconda opzione di fondo attiene alla opportunità di azzerare gli Statuti esistenti, per procedere alla totale riscrittura, oppure alla revisione per puntuali manutenzioni (per la totale riscrittura Ruggeri 2008, 33 ss.; Demuro 2008, 63). Le proposte di revisione organica del passato hanno fatto propria la prima opzione.

Nonostante i diversi orientamenti di fondo, vi sono delle soluzioni ormai acquisite e comuni ad essi, che rispondono ad esigenze che diremo condivise. Procedendo per punti, un primo aspetto

attiene alla modalità redazionale degli elenchi di materie. Il diritto comparato offre diversi esempi di tecniche di riparto delle funzioni negli Stati compositi, ed è pressoché unanime in dottrina la consapevolezza dell'inadeguatezza della tecnica fondata sull'elenco di materie, in quanto improntata ad un principio di separazione che non corrisponde all'atteggiarsi dei fenomeni reali e non è in grado di regolarli. Tuttavia, si ammette anche che l'elencazione per materie appartiene ormai alla tradizione del regionalismo italiano, sicché discostarsene comporterebbe probabilmente uno svantaggio, determinando uno scollamento dal sistema nel suo complesso.

Una seconda esigenza condivisa è costituita dalla necessità di aggiornamento dell'elenco in due sensi: in relazione al "nome" delle materie, adeguandolo alle nuove formulazioni introdotte nel nuovo Titolo V; in relazione alla scrittura delle materie oggi non elencate e che pure, nella giurisprudenza costituzionale, sono state riconosciute come "proprie" delle Regioni a Statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., spettando perciò anche alle Regioni a Statuto speciale. Lo scopo è di cristallizzare ambiti materiali già riconosciuti, in modo da dare certezza ed evitare forme di regresso. Un rischio da evitare tuttavia, pena il definitivo appiattimento delle competenze speciali rispetto a quelle ordinarie, è che la potestà primaria ai sensi dello Statuto si riduca alla sola potestà residuale delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., potestà che si è dimostrata assai povera, subendo anch'essa la pressione delle materie "oggetto", ordinamento civile, penale, giurisdizione e norme processuali, e delle materie "trasversali". Sotto questo profilo, per ridare tono alla competenza primaria regionale, l'operazione che appare utile è di "scavare", ossia ricavare, attraverso una ricerca analitica, quali sotto-ambiti, anche nelle materie trasversali, possano essere ricondotti a uno spazio di normazione autonoma regionale (Falcon 2016, 462). Questa operazione di ricerca e di delimitazione di confini non può che prendere le mosse dallo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale, non per accettarla pianamente, ma per discuterne gli esiti e ragionare sugli effettivi margini di interpolazione.

Una terza esigenza unanimemente presente in dottrina consiste nel rafforzamento delle procedure concertative, sia in relazione alla competenza legislativa, per darne reale consistenza, sia nella partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione, sia in relazione alla dimensione finanziaria, poiché da essa dipende l'effettività delle attribuzioni statutarie. Sul versante della competenza legislativa, la sede di concertazione ap-

pare l'unico reale rimedio per rompere l'asfittica separazione insita nella tecnica dell'elenco e per cristallizzare normativamente, nei decreti legislativi di attuazione, la densità delle competenze regionali e gli ambiti rimasti alle competenze statali. Rispetto alla Commissione paritetica, per esempio, è comune in dottrina il rilievo per cui l'organo non dovrebbe occuparsi della sola gestione amministrativa, ma dovrebbe essere messo in condizione di agire – sulla base di una maggiore consapevolezza della classe politica – su priorità che siano espressione di un indirizzo politico regionale, potendo così davvero giungere a definire sottoambiti sottratti all'intervento dello Stato, anche se parti o frazioni di materie trasversali (Giangaspero, D'Orlando 2016⁸; Coen 2008, 125 ss.; Bin 2008, 25; Demuro 2008, 69). Dal punto di vista del metodo, il rafforzamento della sede di concertazione, eventualmente attraverso la previsione di specifici protocolli procedurali, si accompagna in dottrina all'invito a concepire gli elenchi di materie come espressivi di funzioni (Bin 2008, 18) o di politiche concrete, immaginando i reali spazi di intervento politico negoziabili con lo Stato (Demuro 2008, 69; già Pitruzzella 2001, 140).

Su altri aspetti, invece, le opinioni dottrinali sono maggiormente differenziate, sintomo della ricchezza del dibattito scientifico, e insieme riflesso delle incertezze determinate da uno stato dell'arte di matrice essenzialmente giurisprudenziale che impone cautela, non essendo facile comprendere come sarebbero interpretate le nuove disposizioni scritte.

Una prima proposta maturata in dottrina consiste nell'eliminazione dei limiti verticali alla competenza legislativa primaria previsti nello Statuto, ossia i principi generali dell'ordinamento, le norme fondamentali di riforma economico-sociale e il limite dell'interesse nazionale e delle altre Regioni (Bin 2008, 18-19; in senso analogo Demuro 2008, 67). In questo modo, la competenza primaria regionale, al pari della competenza esclusiva statale nell'art. 117, comma 2, risulterebbe sottoposta al solo limite della Costituzione, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. Già all'indomani della riforma del Titolo V, una parte della dottrina aveva sostenuto che i limiti verticali degli Statuti speciali fossero venuti meno, equiparando la potestà esclusiva statale e la potestà primaria regionale (*contra*, Silvestri 2004, 1122 ss.). Come si è già detto, la Corte costituzionale non ha accolto questa linea, riaffermando i limiti verticali e, anzi, facendo transitare entro di essi le materie trasversali. L'eliminazione dei limiti verticali, tuttavia, solleva margini di incertezza per due connesse ragioni: in primo luogo, determinerebbe l'impressione di un definitivo

adeguamento dell'elenco statutario al Titolo V, con il rischio di accentuare quell'effetto di omologazione che si è già prodotto. In secondo luogo, se è vero che i limiti verticali sono stati intesi come il canale per dare ingresso alla trasversalità, essi ne sono anche l'argine, per cui la loro eliminazione potrebbe lasciare spazio alla definitiva intezza delle competenze statali trasversali, al pari di quanto accade per le Regioni ordinarie⁹. Conviene dire che sono valutazioni molto delicate, che partono dalla constatazione del contesto esistente, in cui è ancora soltanto la giurisprudenza costituzionale, improntata a continuità, a interpretare i cataloghi di materie, senza il supporto di una decretazione di attuazione forte, e in cui, a distanza di più di vent'anni dal 2001, vi è un tessuto della normazione ordinaria che si è consolidato, per cui non è facile intervenire *ex abrupto*. Sulla base di questi presupposti, il venir meno dei limiti verticali potrebbe essere inteso, dando peso alla volontaria eliminazione da parte del legislatore costituzionale, come fattore che libera la competenza primaria regionale, ma anche, in senso contrario, come elemento che, proprio per aver fatto scomparire uno dei limiti tipici della potestà primaria regionale, giustifica la definitiva subordinazione delle competenze regionali alle materie di competenza esclusiva statale. È un'operazione prognostica difficile. Certamente il nuovo Statuto non potrà in ogni caso emanciparsi del tutto dai principi del "sistema costituzionale nel suo complesso" richiamati all'inizio del presente contributo, oggi traducibili nei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà e nell'articolato apparato che li accompagna.

Anche su altri interventi di revisione statutaria il dibattito è articolato. Vi sono opinioni diverse sulla competenza di attuazione e integrazione: parte della dottrina suggerisce di eliminarla del tutto, per evitare "frammenti volanti" di materie che ingenerano confusione (Demuro 2008, 71, 75); altra parte della dottrina ritiene opportuno mantenerla, per consentire anche in seno alle competenze statali esclusive, oggetto o trasversali, di riservare margini delle determinazioni regionali (D'Orlando 2016). Inoltre, si è sostenuta l'utilità di una clausola di coordinamento, sul modello di quella già prevista per il Trentino Alto-Adige, in virtù della quale spetta alla Regione adeguare il proprio ordinamento a una nuova disciplina legislativa statale entro un termine, trascorso il quale lo Stato è legittimato ad impugnare le norme regionali preesistenti non adeguate (Bin 2008, 20). La clausola avrebbe tre vantaggi: fungere da barriera, escludendo l'automatica applicazione della nuova normativa statale, a prescindere al titolo competenziale su cui si fonda; dare certezza - elemento fon-

damentale - rendendo chiaro agli operatori che è sempre una legge regionale ad applicarsi; preservare alla Regione la scelta sul se e in che misura adeguare le proprie norme, ovviamente con il limite di una possibile impugnazione da parte dello Stato. Numerosi altri spunti e suggerimenti per la revisione statutaria delle competenze legislative possono essere ricavati dall'ampio e diversificato dibattito dottrinale, ma si ritiene di averne esposti gli elementi essenziali.

In chiusura, una ultima considerazione merita di essere proposta, attinente più al metodo, che al merito delle scelte future. Come si è rimarcato più volte nel presente contributo, esiste oggi un macroscopico distacco tra le norme scritte dello Statuto e la loro consistenza vivente. Nel colmare questo distacco attraverso la riscrittura, non può non tenersi in considerazione quanto rilevava già Paladin nel 1969, ossia il fatto che lo Statuto resterà parte di un sistema costituzionale complessivo e ne subirà gli andamenti. Da questo punto di vista, non è possibile prescindere da alcuni elementi di sistema. Il primo elemento, più volte emerso, è certamente il diritto giurisprudenziale vivente. Il secondo elemento attiene al formante della scienza giuridica e consiste nella consapevolezza che la specialità regionale non gode di ampio successo in parte della dottrina regionalistica, tanto che autorevoli voci mettono in discussione la stessa esistenza di matrici diverse e distinti gradi di differenziazione [Bin, Ferrari (a cura di) 2023]. Infine, c'è un terzo elemento, forse il principale, che tiene insieme i due precedenti. L'esperienza maturata nel regionalismo italiano della Costituzione del 1948, riformata nel 2001, comprensivo anche delle vicende della specialità regionale, ha mostrato una divaricazione tra ricostruzioni astratte e concreto atteggiarsi del fenomeno giuridico. Autorevole dottrina ha così suggerito, in una recente analisi del diritto regionale italiano, di «stare con i piedi per terra», «seguire con attenzione le vicende della concreta attuazione delle leggi, del passaggio dal testo scritto degli atti normativi alla pratica realizzazione di quanto disposto in quegli atti», poiché la «fascinazione della scoperta del nuovo» non resti scissa da un «fattore di utilità operativa», che è condizione per giungere ad una modificazione della realtà attraverso il diritto (Bartole, in Bartole, Giangaspero 2022, 62). L'indicazione di metodo è, dunque, fare i conti con l'esistente, per radicare saldamente il futuro.

NOTE

- 1 D.lgs 18 marzo 2013, n. 36, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento del "Castello di Udine"*; d.lgs 9 agosto 2017, n. 135, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di un'area dell'ex Caserma Reginato sita nel Comune di Udine*; d.lgs 30 luglio 2020, n. 109, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato, relativo a terreni ed ex caserme del demanio militare*.
- 2 D.lgs 26 marzo 2018, n. 46, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, in materia di trasferimento di beni del demanio idrico e delle relative funzioni*.
- 3 D.lgs. 23 maggio 2016, n. 102, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, recanti integrazioni al decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria)*, già modificato con d.lgs 30 luglio 2012, n. 152.
- 4 D.lgs 11 agosto 2014, n. 129, *Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali*; d.lgs 26 marzo 2018, n. 45, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di compartecipazioni ai tributi erariali*.
- 5 D.lgs 3 ottobre 2022, n. 159, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di contratti pubblici*, che riprende in buona parte il d.lgs 7 settembre 2017, n. 162, *Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici*.
- 6 D.lgs 25 novembre 2019, n. 154, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica*; d.lgs 9 giugno 2022, n. 86, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche al decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154, in materia di coordinamento della finanza pubblica*.
- 7 Si veda la Nota n. 9, 2 marzo 2016, *La revisione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nel nuovo contesto costituzionale – una prima griglia tematica*, a cura dell'Area giuridico-legislativa del Consiglio regionale, in www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/primopiano/allegati/Nota_09_2016-03-02_SOTTOCOMMISSIONE_RIFORME-revisione%20statuto-griglia.pdf, che ha costituito la base dei lavori della Sottocommissione "Autonomia speciale della Regione e riforme costituzionali" istituita in seno alla V Commissione consiliare permanente ai sensi dell'art. 30 Regolamento interno nella XI legislatura, 2013-2018. Per i lavori della Sottocommissione, si veda www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/primopiano/AutonomiaSpRegFVG.asp
- 8 Si veda l'audizione presso la Sottocommissione "Autonomia speciale della Regione e riforme costituzionali" l'11 aprile 2016, resoconto della seduta, https://www.consiglio.regione.fvg.it/pagine/primopiano/allegati/Resoconto_seduta_Sottocommissione_V_COMM_11%2004%2016.pdf
- 9 Queste considerazioni, estese a tutti i procedimenti di revisione statutaria, nascono da un confronto con Valeria Placidi, Dirigente generale *pro tempore* del Dipartimento affari e relazioni istituzionali della Provincia autonoma di Trento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ambrosi A., *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2015, 21-38
- Ambrosi A., *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2003, 825-840
- Agnelli A., Bartole S. (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20 anniversario dell'istituzione della Regione*, il Mulino, Bologna, 1987
- Bartole S., Giangaspero P., *Diritto regionale. Una conversazione*, il Mulino, Bologna, 2022
- Bartole S., *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2010, 863-871
- Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna, 2001
- Bartole S., Dimora F., Giangaspero P., *Funzione legislativa della regione Friuli Venezia Giulia alla luce della riforma del titolo V, parte II della Costituzione. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Analisi dell'organizzazione degli enti locali e dei controlli*, in *Analisi ed effetti per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per gli Enti Locali delle riforme di cui alla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, Atti del convegno regionale 9 novembre 2002*, pubblicazione a cura della Regione Friuli-Venezia Giulia, 2003
- Bartole S., Mastragostino F., *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 1997
- Benelli F., *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006
- Bertolino C., Morelli A., Sobrino G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali*, Torino, 2020
- Bin R., Ferrari F. (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023
- Bin R., Coen L. (a cura di), *L'impatto del Titolo V sulle regioni speciali. Profili operativi*, I.S.G.Re, Cleup, Udine, 2012
- Bin R., *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti*, in Bin R., Coen L. (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, I.S.G.Re, Cleup, Udine, 2008, 13-27
- Coen L., *Il ruolo della commissione paritetica*, in Bin R., Coen L. (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, I.S.G.Re, Cleup, Udine, 2008, 115-149
- Cosulich M. (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Trento, 18-19 settembre 2020*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, in openaccess
- D'Orlando E., Mezzetti L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017
- Falcon G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, 626-634
- Falcon G., *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2016, 449-462
- Giangaspero P., *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2019, 869-879
- Giangaspero P., *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2015, 177-186
- Giroto D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019

Demuro G., *Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi?*, in Bin R., Coen L. (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, I.S.G.Re, Cleup, Udine, 2008, 63-75

Demuro G., *Effettività e seguito della giurisprudenza costituzionale che applica l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte. Nel 50° anniversario della giustizia costituzionale in Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

Mazzaroli L. A., *Il concetto di "materie" nell'art. 117, Titolo V, Cost. Se i "lavori pubblici" e gli "appalti pubblici" si prestino ad esservi riportati e come si attuino, per essi, il riparto di competenze tra enti*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2007, 473-514

Paladin L., *Spunti per una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 645 ss.

Paladin L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, Del Bianco Editore, Padova, 1969

Pajno S., Rivosecchi G., *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2 del 2016, 267-306

Parisi S., *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2011, 821-876

Rosini M., *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3 del 2022, 93-122, Osservatoriosullefonti.it

Ruggeri A., *Riscrittura "totale" o "parziale" degli Statuti di speciale autonomia?*, in Bin R., Coen L. (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, I.S.G.Re, Cleup, Udine, 2008, 29-51

Ruggiu I., *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2011, 775-820

Toniatti R., *L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2022, 439-459

Toniatti R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, 635-660

Spagnul G., *La potestà legislativa*, parr. 1, 2, 3, in D'Orlando E., Mezzetti L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, 369-378

Gianfranco Postal

*Docente a contratto di Finanza pubblica multilivello,
Università di Udine*

L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA E DEGLI ENTI LOCALI DEL SUO TERRITORIO

1. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE

1. *I La Finanza regionale alle origini dello Statuto speciale*

Nel dibattito in Assemblea costituente entrano tutte le autonomie speciali, ma per il Friuli Venezia Giulia di fatto ci si limita agli argomenti generali, che riguardano il Titolo V della parte seconda del progetto di Costituzione, in particolare gli articoli 114 e 116, a causa della non piena disponibilità dello Stato italiano su una parte del territorio regionale, ancora co-amministrata dalle potenze alleate. Proprio in relazione a tali circostanze la X disposizione transitoria della Costituzione prevede che, fino all'adozione dello statuto speciale, al Friuli-Venezia Giulia sia riconosciuto lo status di regione ordinaria, anche per quanto riguarda la relativa finanza. Il dibattito in Assemblea per tutte le autonomie speciali verte sui limiti da porre alla potestà legislativa e sulle materie sulle quali tale potestà si sarebbe svolta, ma anche sulle risorse finanziarie da riconoscere per assicurare alle stesse l'autonomia finanziaria di entrata. Entrambi questi elementi, infatti sono essen-

ziali per formulare proprie politiche nei settori di competenza, sia con le leggi regionali, che con la correlata attività amministrativa; entrambi costituiscono le potenzialità necessarie per esprimere una vera forma di autogoverno di una comunità regionale, pur entro i limiti posti dallo stesso statuto. Alcune sintetiche frasi illustrano e sintetizzano quanto detto fin qui sull'autonomia speciale, e sono quelle pronunciate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Alcide De Gasperi, intervenuto in Assemblea costituente per sostenere le motivazioni della previsione delle cinque autonomie speciali a fianco delle regioni a statuto ordinario. Si riportano alcuni tratti dell'intervento riferiti in particolare al tema finanziario e soprattutto all'efficienza nell'utilizzo delle risorse: "Io, che sono pure autonomista convinto e che ho patrocinato la tendenza autonomista, permettete che vi dica che le autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno, solo a una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese. Non facciano la concorrenza allo Stato per non spendere molto, ma facciano in modo di creare una amministrazione più forte e che costi meno. Solo così le autonomie si salveranno ovunque, perché se un'autonomia dovesse sussistere a spese dello Stato, questa autonomia sarà apparente per qualche tempo e non durerà per un lungo periodo". Solo in questa prospettiva, concludeva De Gasperi, non c'è alcun pericolo di "creare in Italia una serie di repubblicette che disgregherebbero la Repubblica italiana". Il percorso parlamentare dello statuto di questa Regione inizia solo con il 1958, quando si arriva alla presentazione in Parlamento di diversi progetti di legge costituzionale. Con gli anni '50 il clima verso le autonomie regionali in generale è cambiato; vi avversità all'avvio del processo di attuazione delle regioni ordinarie¹ tant'è che la loro attivazione avverrà solo con la prima elezione dei consigli regionali nel 1970. Alla Camera, in tema di finanza regionale, si sostiene che l'unico riferimento, anche per le «speciali», deve essere l'articolo 119 della Costituzione; ad esempio, l'on. La Malfa avverte che per questa regione non è più possibile seguire lo schema delle altre autonomie speciali! Si parla di errori, manchevolezze, insufficienze in tutti gli statuti speciali precedenti: alla fine per il sistema di finanziamento del Friuli-Venezia Giulia si adotterà uno schema di statuto simile a quello di altre regioni a statuto speciale, almeno per quanto riguarda il sistema della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, sulla base di quote percentuali, oltre che alcune fonti di alimentazione speciali, rivolte ad assicurarne la crescita economica. Al contempo, vengono però ridotte o limita-

te le materie di competenza della Regione; ad esempio, mentre nei primi progetti si prevede potestà legislativa primaria in materia di istruzione professionale e scuole materne, oltre a quella concorrente in materia di istruzione primaria e secondaria, sulla falsariga degli statuti di Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino Alto Adige: nella versione definitiva della legge costituzionale 1/1963 la competenza sull'istruzione viene "depotenziata" in parte a potestà secondaria, con i limiti ben più ampi, tra i quali anche dei principi delle leggi statali di settore, in parte a potestà legislativa integrativa.

1.2 Nei disegni di legge costituzionale

Alla Camera dei deputati vengono depositati, tra il 1958 e il 1959, quattro disegni di legge². Nell'esame dei progetti di statuto speciale, anche per la parte finanziaria si tengono in grande considerazione le motivazioni che stanno alla base dell'individuazione di questa regione tra quelle dotate di speciale autonomia, fin dal tempo dell'approvazione della Costituzione; fondamentalmente esse si collegano da un lato agli esiti delle trattative e della successiva definizione del trattato di pace con le Potenze Alleate, che ha determinato la perdita di gran parte del territorio della provincia di Gorizia e di quella di Trieste, ma anche alla rilevanza geopolitica del confine con la Jugoslavia; dall'altro lato le motivazioni sono esplicitamente connesse alla grave situazione socio-economica del territorio regionale, caratterizzata da un prolungato e significativo fenomeno emigratorio e quindi dalla necessità di assegnare proprio al nuovo ente Regione anche la missione di costruzione delle condizioni per assicurare un effettivo processo di sviluppo economico; in tal modo divengono di fondamentale rilievo le norme dei progetti unificati di Statuto speciale dedicate alla finanza della Regione. Come si evince dalla relazione, in uno dei disegni di legge citati, infatti, l'autonomia finanziaria è definita tenendo in considerazione "la grave depressione economica in cui versa il territorio della regione e l'incidenza negativa che sulle possibilità di progresso economico e sociale esercitano la contiguità al confine di Stato e le condizioni politiche conseguenti al Trattato di pace", per cui è prevista dall'articolo 53, oltre alle ordinarie fonti di alimentazione finanziaria, "l'erogazione alla regione da parte dello Stato di un contributo da destinarsi ad opere ed attività di interesse regionale". In termini generali, i progetti di statuto speciale prevedono, pur con alcune differenze tra gli stessi, sintetizzate nel testo

unificato di commissione, che l'autonomia finanziaria regionale derivi: a) dalla compartecipazione in misura prevista tra il 90 e il 100 per cento dei gettiti di una ampia tipologia di tributi erariali (imposte dirette, indirette, tasse) riscossi nel territorio regionale; b) dall'intero gettito dei canoni delle concessioni idroelettriche insistenti sul territorio regionale; c) da tributi regionali istituiti con legge regionale entro i limiti della potestà legislativa secondaria; d) da finanziamenti speciali dello Stato a titolo di solidarietà, per la rinascita economica e sociale; e) dalla cooperazione tra uffici regionali e uffici statali preposti alla gestione del sistema tributario nell'accertamento dei tributi erariali compartecipati dalla Regione.



Il Friuli Venezia Giulia è stata una delle prime Regioni a dotarsi del servizio di emergenza 118

1.3 Lo Statuto (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n 1) e le norme di attuazione in materia finanziaria

L'articolo 48 dello Statuto attribuisce alla Regione una finanza propria, che deve al contempo essere coordinata con quella dello Stato ed essere in armonia con i principi della solidarietà nazionale. L'assetto generale rimane quello dei disegni di legge illustrati, ma con notevoli riduzioni sul versante delle compartecipazioni, correlabile alle scelte riduttive sul versante delle materie di competenza. L'autonomia finanziaria della Regione è corre-

lata: a) alla potestà legislativa secondaria in materia di tributi regionali; b) da contributi speciali dello Stato, assegnati, con legge, per provvedere a scopi non rientranti nelle competenze della Regione e per programmi organici di sviluppo; c) dai redditi del suo patrimonio³; d) dalla devoluzione in quota fissa, ma in misura notevolmente ridotta rispetto ai progetti di legge iniziali, tra quattro e nove decimi, dei gettiti di tributi statali, riscossi nel territorio regionale; e) dal ricorso all'indebitamento, per la realizzazione di opere pubbliche ed investimenti, entro il limite di un importo annuale non superiore alle sue entrate ordinarie. È di assoluta rilevanza per l'autonomia finanziaria: (art. 63) la possibilità, in alternativa alla legge costituzionale, di modificare le norme statutarie in materie di finanza regionale con legge ordinaria, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, in ogni caso con il parere obbligatorio della Regione. L'utilizzo di questa procedura configura una modalità di flessibilizzazione dello Statuto, pur mantenendo una fonte sovraordinata alla legge ordinaria. Individua inoltre la possibilità di operare attraverso l'utilizzo del metodo negoziale, tra Governo statale e Giunta regionale, per l'aggiornamento dei rapporti finanziari Stato-Regione. Altro contenuto rilevante è dato dalla previsione delle norme di attuazione dello statuto anche sull'autonomia finanziaria della Regione (art. 65 St.), da emanare con decreti legislativi, sentita la Commissione paritetica composta di tre membri nominati dal Governo e tre dal Consiglio regionale. Nel caso di norma di attuazione, l'approvazione del correlato decreto legislativo non è soggetta alle procedure di cui all'articolo 76 della Costituzione; quindi, neanche alle norme dei regolamenti parlamentari. L'approvazione finale è quindi esposta alle prassi, adottate dal Ministro agli affari regionali e dal Consiglio dei ministri, unilateralmente decise e praticate, senza alcuna garanzia di normazione oggettiva. La parte finanziaria dello statuto è stata modificata (L. 457 del 1984) a seguito della riforma tributaria (L. 825 del 1971), così come avvenne per tutti gli statuti speciali, con la sola eccezione di quello della Regione siciliana, in quanto la sua autonomia finanziaria è e rimane integralmente correlata ai tributi regionali. In seguito, si è ricorsi più volte alla modifica statutaria negoziata, tra Stato e Regione⁴. Con la legge n. 662/1994 interviene sulla finanza escludendo la Regione dal Fondo sanitario nazionale (commi 144-145). Con le leggi n. 289/2002, n. 296/2006 e 244/2007 si è intervenuti (art 49) sulle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali, incrementando fino a 9,1/10 la compartecipazione al gettito IVA. Contemporaneamente vengono ridotti i trasferimenti statali alla Regione correlati al finanziamento delle

regioni ordinarie. La successiva legge 220/2010 (commi 151 e seguenti) innova il rapporto Stato-Regione prevedendo che, dal 2011, essa contribuisca all'attuazione degli obiettivi di finanza pubblica generale, perequazione e solidarietà, nonché degli obblighi derivanti dai Trattati europei, mediante: a) il pagamento di una somma in favore dello Stato; b) la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore; c) il conferimento di funzioni attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la Regione, con oneri a carico della medesima e con le modalità previste da norme di attuazione statutaria. Inoltre, è istituito il "Sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica" costituito dalla Regione Friuli Venezia-Giulia e gli enti locali del territorio, i loro enti e organismi strumentali. Ulteriori modifiche alle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali e alle misure per il concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica generale sono introdotte con la legge finanziaria del 2014 (n. 147/2013), la legge n. 205/2017 (commi 817 e ss.), al contempo attribuendo alla Regione anche i gettiti di tributi ad ordinamento statale, ma destinati agli enti locali (la Regione provvede alla finanza locale in sostituzione dello Stato). Il decreto-legge n. 34 del 2019 (art. 1 c. 875-ter e ss.) e la legge n. 234 del 2021 costituiscono le più recenti modifiche alla parte finanziaria dello Statuto. Con la seconda modifica (art. 51 St.) si prevede che spettino direttamente alla Regione le assegnazioni di risorse o le misure agevolative disposte dallo Stato in favore della generalità delle province del restante territorio nazionale.

La prima norma di attuazione in materia è il DPR n. 114 del 1965, poi modificato nel 1997, nel 2007 e nel 2018 (d.lgs. 45/2018): essa disciplina le modalità di determinazione e versamento alla Regione delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali (statali) e i conseguenti rapporti organizzativi tra gli uffici statali e regionali. Si individuano anche i principi, i criteri e le modalità per assicurare il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, agli equilibri di bilancio dello Stato e alla sostenibilità del debito pubblico. Il D. Lgs. n. 45/2018 costituisce l'attuale riferimento in materia finanziaria. Con esso si fissano i criteri interpretativi-attuativi dell'assetto delle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali riscossi sul territorio regionale⁵ anche con riferimento alle eventuali riserve all'erario di parte di tali compartecipazioni, fissandone i requisiti e i limiti. Al contempo sono stabiliti i poteri della legge regionale, nei casi e nei limiti in cui la legge statale lo consenta, di disporre modifiche di aliquote, esenzioni, deduzioni e agevolazioni, con oneri a carico del proprio bilancio.

Con la norma di attuazione del 2019 (d. lgs. 165), che attua le modifiche dello Statuto intervenute tra il 2017 e il 2019, nasce il sistema territoriale integrato di finanza pubblica⁶. Il sistema è costituito dalla Regione e dagli enti locali situati sul suo territorio, nonché dai rispettivi enti strumentali e organismi interni. La Regione viene così ad assumere la funzione di coordinamento di finanza pubblica nel suo territorio, al contempo correlata alla competenza in materia di ordinamento degli enti locali, a quella della finanza locale e dei tributi, regionali e locali. In tal modo il sistema territoriale integrato diviene strumento fondamentale per attuare in modo innovativo il principio di leale collaborazione tra livelli istituzionali della Repubblica e il rapporto tra politiche di finanza pubblica a livello statale e regionale, anche in funzione del concorso della Regione, intesa ora come sistema territoriale integrato, agli obiettivi generali di finanza pubblica. Si prevede anche a definire il coordinamento tra potestà legislativa statale e quella regionale in materia di tributi locali. La regione, inoltre, nelle materie di propria competenza, oltre ad intervenire sui tributi statali che lo consentono, può istituire nuovi tributi regionali e locali e intervenire sui tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale; può altresì consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. Eventuali nuove imposte provinciali istituite da legge dello Stato spettano alla Regione. Gli oneri derivanti dalla legge regionale in materia tributaria sono a totale carico del bilancio regionale.

1.4 Le riserve all'erario

Meritano un cenno di approfondimento⁷ le riserve all'erario, stabilite soprattutto a partire dal 1992 dalle leggi statali a carico di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, per assicurare gli equilibri dei bilanci statali e la sostenibilità del debito, in relazione ai parametri fissati dai Trattati UE. Per le autonomie speciali necessita una specifica disciplina, in virtù della portata costituzionale dei relativi statuti (art. 27 legge n. 42/2009), demandata alle norme di attuazione statutaria ovvero alle modifiche concordatarie della parte finanziaria dello statuto. La stessa norma individua i criteri e i limiti, mutuati dalla giurisprudenza costituzionale, in base ai quali lo Stato può riservare a sé i gettiti tributari, sottraendoli alla compartecipazione regionale: a) che si tratti di maggiorazioni di aliquote o di istituzione di nuovi tributi, se destinati per legge alla copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costitu-

zione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della Regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali; b) che risultino temporalmente delimitato e contabilizzate distintamente nel bilancio statale.

1.5 L'armonizzazione dei bilanci della Regione e degli altri enti territoriali del FVG

A seguito di nuovi trattati internazionali, in particolare del Fiscal Compact del 2011, e delle ulteriori modifiche del quadro normativo dell'Unione europea in materia di convergenza delle politiche di finanza pubblica intervenute nello stesso periodo, il Parlamento italiano ha approvato la legge costituzionale n.1 del 2012, la conseguente legge n. 243, sempre del 2012 ed altre leggi ordinarie, allo scopo di adeguare l'ordinamento italiano ai nuovi impegni internazionali ed europei. Gli obiettivi sono quelli di assicurare gli equilibri della finanza pubblica complessiva e la sostenibilità del debito pubblico italiano e consentire il superamento delle difficoltà dell'intero sistema economico, derivate da una delle più gravi crisi economiche internazionali, quale quella degli anni 2007 e seguenti. La modifica di alcuni articoli della



Costituzione (81, 97, 117, 119) è volta anche all'adeguamento dell'intero assetto della contabilità dello Stato e di tutte le pubbliche amministrazioni, al contempo a rafforzare la potestà legislativa dello Stato, rispetto a quella delle regioni, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò avviene in particolare con l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva (prima concorrente) in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di conseguenza rafforzando (indirettamente) anche quella del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, competenza concorrente con quella delle Regioni. Le Autonomie speciali, per tutelare le loro prerogative statutarie in materia, ricorrono, con esiti limitati, alla Corte costituzionale. Ancora una volta, però, la composizione in termini sistematici delle questioni poste è ottenuta attraverso l'utilizzo del metodo negoziale, definendo, attraverso le norme di attuazione⁸ o le modifiche concordatarie dello Statuto⁹, l'armonizzazione dei loro bilanci e contabilità.

1.6 Il trasferimento dei beni dello Stato

Il DPR n. 1401/1967, contiene le norme di attuazione dello statuto speciale sul trasferimento alla Regione di beni immobili patrimoniali disponibili dello Stato insistenti sul territorio regionale. Esso è poi integrato con il D.Lgs. n. 237/2001, per il trasferimento e la consegna alla Regione di beni immobili dello Stato, compresi i beni demaniali, il cui utilizzo riguarda funzioni statali trasferite alla Regione. È prevista anche la facoltà della Regione di trasferire, con legge, i medesimi beni agli enti locali, in relazione al riparto di competenze tra gli enti medesimi e la Regione. Con il D. Lgs. n. 265/2001 sono trasferiti¹⁰, con qualche esclusione, beni del demanio idrico e marittimo, nonché funzioni statali in materia di risorse idriche e di difesa del suolo¹¹. Successivamente e beni esclusi sono trasferiti alla Regione (D. Lgs. n. 46/2018). Il D. Lgs. n. 109/2020 dispone il trasferimento di ulteriori numerosi beni statali, perlopiù beni già appartenenti al demanio militare difesa e non più utilizzati per effetto della ristrutturazione dell'Amministrazione della Difesa.

1.7 La finanza nelle altre regioni a statuto speciale: un confronto

Si evidenziano qui i caratteri comuni dei profili finanziari degli statuti speciali. Tutti, seppure con misure ben diverse, prevedono la

compartecipazione regionale in quota fissa ai gettiti di alcuni tributi statali, individuati dallo Statuto stesso, con la formula 'riferibili' o quella 'riscossi', sempre correlandoli al territorio regionale; lo Statuto della Regione Siciliana prevede, invece, tributi regionali per il finanziamento di tutte le funzioni, sostituendo quindi i tributi regionali a quelli statali, salvo alcuni, individuati espressamente, che rimangono statali (art. 36 Statuto). Gli statuti, inoltre, prevedono forme, diverse tra loro, di sostegno all'economia o di perequazione, quali: per la Sicilia (art. 38) l'occupazione, per la Sardegna (art. 12) lo sviluppo economico, per il Trentino-Alto Adige le imprese (artt. 15); per la Valle d'Aosta le miniere e le acque (art. 12 e 14).

Gli statuti, con l'eccezione di quelli della Sicilia e della Valle d'Aosta, vengono modificati dopo la riforma tributaria degli anni '70. Per il Friuli-Venezia Giulia vi provvede la l. n. 457 del 1984, che contiene le norme per il coordinamento della finanza della Regione Friuli-Venezia Giulia con la riforma tributaria. In seguito, anche per questa Regione si è ricorsi più volte alla modifica negoziata dello statuto¹².

Dopo la legge costituzionale 3 del 2001, con la legge delega n. 42 del 2009, attuativa del nuovo articolo 119 della Costituzione sull'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, sono introdotti principi volti ad una maggiore responsabilizzazione e autonomia di entrata e spesa per le regioni a statuto ordinario. Ora il sistema ha un'impostazione più simile a quella delle autonomie speciali, salvo che per la quantificazione, che è correlata ai gettiti dei tributi erariali, ma non secondo una quota predeterminata in modo fisso, bensì rapportandola all'integrale finanziamento delle funzioni loro attribuite. Le Regioni a statuto speciale sono direttamente coinvolte solo per alcune norme di raccordo: in particolare (art. 27) si prevede il loro necessario concorso al conseguimento della perequazione e solidarietà (finanziaria), nonché agli obiettivi di finanza pubblica complessiva e al rispetto degli obblighi e dei parametri economico-finanziari previsti dai Trattati sull'Unione europea. Le modalità sono individuate dalla legge stessa nelle procedure bilaterali già previste dagli singoli statuti, lasciando libertà a Stato e singole Regioni speciali di negoziare modalità attuative specifiche. L'Italia adempie agli impegni presi a seguito della sottoscrizione del Trattato internazionale, Patto europeo, (2011), e dalla direttiva 2011/85/UE, in materia di equilibri di bilancio e sostenibilità del debito pubblico con la Le. 1/2012 e la l. 243/2012 che, oltre a prevedere il principio del concorso delle regioni, anche speciali, all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazio-

ne¹³, dispongono profonde innovazioni (d.lgs. n. 164 del 2016) alla disciplina della contabilità e dei bilanci degli enti territoriali e dei loro enti strumentali (d.lgs. 118/2011), anche con il fine di renderli così confrontabili tra loro e quindi anche più trasparenti e verificabili. Il quadro attuale delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali è di seguito rappresentato nella tabella.

	VdA (3)	TAA (4)	PAT (4)	PAB (5)	FVG (6)	SAR	SIC
IRPEF	10/10		9/10	9/10	6/10	7/10	7.1/10
IRPEG	10/10		9/10	9/10	4.5/10	7/10	10/10
IVA interna	10/10	1/10	8/10	8/10	9.1/10	9/10	
IVA all'importazione	10/10		9/10	9/10	6/10	7/10	10/10
Ritenute su redditi di capitali	10/10		9/10	9/10			10/10
Imposta di bollo	9/10		9/10	9/10		9/10	10/10
Imposta di registro	9/10		9/10	9/10		9/10	10/10
Imposte sul patrimonio	10/10	9/10					10/10
Tasse di concessione governativa	9/10		9/10	9/10		9/10	10/10
Imposta erariale sull'energia elettrica	10/10		10/10	10/10	9/10	9/10	
Monopoli	10/10 (1) 9/10 (2)	9/10 (2)	9/10 (1)	9/10 (1)	9.19/10 (1)	9/10 (1)	
Imposta fabbricazione sugli spiriti	9/10		9/10	9/10		9/10	
Accisa sugli oli minerali	10/10		9/10	9/10	2,975/10 (benzina) 3,034/10 (gasolio)	9/10	
Altre imposte	9/10		9/10	9/10		7/10	10/10

1.8 La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e di controlli esterni

È da evidenziare quanto avvenuto sul versante dell'intervento statale con norme di coordinamento della finanza pubblica, in particolare a partire dal 1992, anno di una profonda crisi della finanza pubblica che costringe l'Italia ad uscire dal Sistema Monetario Europeo nonché a draconiane misure di finanza pubblica sia sul versante della pressione fiscale, che su quello del contenimento delle spese a tutti i livelli istituzionali. Le norme di coordinamento della finanza pubblica divengono sempre più invasive sia nei confronti delle regioni, sia a statuto ordinario che speciale; di fatto, pur entro certi limiti, avallate dalla giurisprudenza costituzionale con le pronunce sui numerosi ricorsi delle autonomie per l'esame di costituzionalità delle norme statali ritenute lesive delle loro prerogative. Peraltro, sulle pronunce della Corte costituzionale occorre pure evidenziare i significativi distinguo riguardo alle autonomie speciali, in particolare sugli aspetti riguardanti il rispetto degli statuti e delle norme di attuazione, come del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Ma le norme statali, ritenute di riforma economico sociale o piuttosto principi fondamentali della legislazione statale, di fatto divengono sempre più invasive. Ecco perché si fanno sempre più frequenti le modifiche statutarie di tipo concordatario tra Stato e Regioni a statuto speciale, come anche le norme di attuazione statutaria, al fine di adeguare il concorso delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, al contempo preservando caratteri e prerogative fondamentali di ciascuno Statuto speciale.

La giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha sempre mantenuto, anche dopo la modifica costituzionale del 2012, la necessaria considerazione della diversa modalità di coordinamento con gli statuti speciali e le correlate norme di attuazione, ma ha al contempo affermato anche la diretta applicabilità alle autonomie speciali delle norme anche latamente correlabili alla materia della finanza pubblica e alle loro finalità, nei casi in cui esse debbano considerarsi vincolanti direttamente il legislatore delle Autonomie speciali. Infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto che le esigenze di unità nazionale, solidarietà e leale collaborazione vincolassero anche il sistema finanziario delle regioni speciali; ma tale affermazione non è ovviamente priva di limiti a garanzia delle autonomie differenziate: il concorso delle stesse agli obiettivi di risanamento si deve svolgere secondo modali-

tà – quantitative e qualitative – ragionevoli e proporzionate. «In ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, (la) Corte ha affermato che lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva». Si ribadisce in proposito che «...lo statuto di autonomia non assicura alla Regione [...] una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale». Ciò, tuttavia, non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (Sent. n. 97 del 2013).

Dopo l'emanazione della l.cost. n. 1 del 2012, con l'introduzione delle nuove regole per il pareggio/equilibrio dei bilanci e sui limiti dell'indebitamento, la giurisprudenza della Corte è sempre più orientata a dare priorità ai principi di unitarietà economica, oltre che giuridica, della Repubblica. In questo quadro, essa ribadisce il coinvolgimento diretto delle Autonomie speciali sia nel processo di armonizzazione dei bilanci, sia nella facoltà della legge statale di imporre alle Regioni obiettivi e vincoli connessi ad obiettivi nazionali, precisando che i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale. La Corte, nel tempo, ha confermato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche alle autonomie speciali poiché sono "funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata". Per converso, anche nel 2022 la Corte ha confermato il difetto di legittimazione dello Stato a dettare norme di coordinamento ove non concorra al finanziamento del servizio sanitario delle autonomie speciali: "quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale, non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario, di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta da questi soggetti".

In tema di riserve all'erario e patto di stabilità, la Corte ha più volte precisato le condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali. In materia di controlli della Corte

dei conti sulle regioni ed enti locali, ha affermato che il controllo sugli equilibri di bilancio spettante è finalizzato ad assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ed è, pertanto, estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata"; pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica.

2. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

2.1 Cenni all'autonomia finanziaria degli enti locali delle autonomie speciali

L'autonomia finanziaria degli enti locali comprende necessariamente anche la competenza regionale in materia di finanza locale e quindi i rapporti istituzionali e finanziari tra Regione ed Enti locali. Alcuni statuti, oltre ad indicare come competenza regionale (ora primaria) la materia dell'ordinamento degli enti locali, contengono specifiche norme sulla competenza in materia di finanza degli enti locali; lo statuto della regione Siciliana prevede un richiamo alla più ampia autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali come principio del loro ordinamento. Il Friuli-Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono direttamente alle funzioni di finanza locale ad esse trasferite dallo Stato.

2.2 La finanza locale nello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia e nelle norme di attuazione

Lo Statuto inizialmente non prevede espressamente la competenza regionale in materia di finanza locale. Le più recenti norme di attuazione e le modifiche "negoziate" del Titolo IV l'hanno ampliata all'ambito di autonomia finanziaria degli enti locali, al contempo (art. 51 St.) assegnando alla Regione anche il gettito relativo a tributi a normativa statale, ma con destinazione agli enti locali, e le compartecipazioni e addizionali su tributi erariali, che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali; alla regione

stessa è conferito il compito di disciplinare la materia delle entrate degli enti locali del suo territorio, senza oneri per il bilancio dello Stato. Il medesimo Statuto, sempre nella logica di centralità della finanza regionale nell'ambito del sistema territoriale integrato di finanza pubblica, prevede anche che, qualora la legge dello Stato attribuisca agli enti locali la disciplina dei tributi, delle addizionali o delle compartecipazioni, spetta alla Regione individuare criteri, modalità e limiti di applicazione di tale disciplina nel proprio territorio. Sempre la Regione, nelle materie di propria competenza, può istituire con legge nuovi tributi locali, compresi quelli di natura immobiliare, disciplinando anche le modalità di riscossione, e consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. Le norme di attuazione sono contenute nel vigente D.Lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, emanato dopo la modifica statutaria avvenuta con la legge costituzionale n. 2 del 1993¹⁴.

È previsto (art. 9) il trasferimento alla Regione delle funzioni statali in materia di finanza locale. Da quel tempo spetta, pertanto, alla Regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali. Rimane a carico dello Stato solo il finanziamento delle funzioni statali ad essi delegate.

2.3 Gli Enti locali nel sistema territoriale integrato e nelle leggi regionali

La Legge regionale 17 luglio 2015, n. 18¹⁵ innova la disciplina della finanza locale (artt. 1 e 2) riconoscendo l'autonomia finanziaria degli enti, e inquadrandola nel sistema integrato territoriale di finanza pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, condivisione e partecipazione nei rapporti istituzionali Regione-Enti locali. Agli obiettivi del sistema integrato, dunque, concorrono anche gli enti locali e i loro enti strumentali, assieme alla Regione, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dagli accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e nel rispetto degli obblighi derivanti dai Trattati europei. Alla Regione compete garantire l'unitarietà del sistema della finanza pubblica locale e favorire la semplificazione delle relazioni istituzionali e quella amministrativa tra gli enti locali, la Regione e lo Stato (art. 2). Al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, spetta pertanto alla Regione definire con legge di stabilità-bilancio il concorso finanziario e gli obblighi a carico degli enti lo-

cali, adottando misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, verificandone anche i risultati.

2.4 L'autonomia di entrata e di spesa degli Enti locali del FVG

L'autonomia finanziaria degli enti locali è fondata su risorse proprie e, per interventi specifici e finalità perequative, su risorse trasferite. La finanza cd. federale degli enti locali è costituita da: tributi propri, istituiti con legge statale o regionale; addizionali e compartecipazioni a tributi erariali e ai tributi regionali; trasferimenti regionali (artt. 11 e 12); trasferimenti statali (eventuali) previsti dalla norma di attuazione statutaria¹⁶; trasferimenti dell'Unione europea e altre entrate. Compete alla legge regionale definire le entrate tributarie degli enti locali per assicurare l'attuazione del federalismo fiscale e per valorizzare la potenzialità e la competitività delle comunità locali dell'intero sistema regionale, disciplinando: a) i tributi propri degli enti locali; b) le compartecipazioni a tributi regionali spettanti agli enti locali; c) le addizionali dei tributi regionali spettanti agli enti locali; d) i criteri, modalità e limiti di regolamentazione dell'ente locale sui tributi propri, le compartecipazioni e le addizionali, senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale. I Comuni, in aggiunta alle risorse finanziarie assegnate direttamente dalla Regione, assicurano alle Unioni territoriali intercomunali di cui fanno parte (costituite ai sensi della legge regionale 26/2014), le risorse finanziarie necessarie per le funzioni comunali esercitate o gestite dall'ente sovracomunale, anche in base agli accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra le Unioni territoriali intercomunali, anche a seguito di modifiche territoriali, ovvero del riassetto istituzionale di funzioni. Le Unioni territoriali intercomunali dispongono di autonomia finanziaria in relazione alle competenze alle stesse attribuite.

Con la l.r. n. 1/2003 si era stabilito che gli enti locali avrebbero goduto di una compartecipazione reale al gettito effettivo delle compartecipazioni della Regione ad alcuni tributi erariali. Di conseguenza l'entità dei trasferimenti non sarebbe più stata predeterminata in misura fissa, ma preventivata nel suo ammontare nella legge finanziaria e accertata definitivamente in sede d'assessamento. La successiva legge regionale 1/2006, ma soprattutto la l.r. n. 18/2015, con le sue successive modificazioni¹⁷, innovano organicamente l'ordinamento degli enti locali e la loro autonomia finanziaria, prevedendo che il finanziamento

della Regione (art. 11) a favore degli enti locali è finalizzato: a) ad assicurare un adeguato livello di funzionalità degli enti locali, promuovendo la gestione di funzioni attraverso modalità organizzative sovracomunali e di area vasta e sostenendo il riassetto organizzativo connesso alla fusione tra comuni; b) a garantire forme di perequazione a vantaggio degli enti locali territorialmente ed economicamente meno favoriti; c) valorizzare lo sviluppo armonico e la competitività e l'attrattività del territorio locale per una migliore vivibilità e per il benessere equo e sostenibile delle comunità locali; promuovere l'attuazione di buone pratiche per aumentare la partecipazione dei cittadini; perseguire l'obiettivo di razionalizzazione e ottimale gestione della spesa pubblica.

Nel contesto del principio generale (art. 5) di compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, la legge prevede che i Comuni dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, assicurando il rispetto dei principi della Costituzione, della normativa statale e regionale vigente e dei "principi federali" di equilibrio del sistema integrato, di responsabilità e di perequazione. Si prevedono anche le diverse tipologie di trasferimenti agli enti locali, anche a scopi vincolati, ma solo nelle ipotesi in cui tali interventi rispondono a interessi primari dell'intera comunità regionale o a obiettivi di riequilibrio territoriale, non realizzabili con i meccanismi ordinari (art. 6) di autoregolazione degli enti. Per assicurare ai Comuni ed agli altri enti locali la certezza e la programmabilità delle risorse, la (art. 12) realizzazione di strategie di sviluppo dei territori, il bilancio di previsione della Regione quantifica, in base all'andamento del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali, le risorse da garantire il finanziamento dei fondi destinati agli enti locali medesimi. Prevede anche una disposizione di salvaguardia dei "livelli minimi essenziali" di finanza locale, disponendo che l'ammontare della quota annuale spettante agli enti locali non può essere inferiore al 13,21 per cento delle entrate regionali derivanti da compartecipazione ai tributi erariali.

2.5 L'armonizzazione dei bilanci e della contabilità degli Enti locali

La Regione si pone ora come interlocutore e garante, nei confronti dello Stato, anche dell'attuazione dei sistemi contabili armonizzati, ricercando soluzioni legate a specificità e peculiarità derivanti anche dalla competenza regionale in materia di finanza locale. La l.r. n. 18/2015 e la successiva l.r. n. 19/2019,

che disciplinano il sistema territoriale integrato di finanza pubblica, conformano pertanto la contabilità e i bilanci degli enti locali alla riforma statale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. La Regione assume anche il ruolo di coordinamento e impulso per la corretta applicazione delle disposizioni medesime, con il coinvolgimento degli enti locali, anche promuovendo iniziative permanenti, sia formative che di accompagnamento, per creare e consolidare le migliori condizioni possibili per l'applicazione della nuova disciplina.

3. CONSIDERAZIONI FINALI E CENNI ALLE POSSIBILI PROSPETTIVE

Guardando in sintesi l'evoluzione dell'autonomia finanziaria della Regione, va sottolineato come fin dalle origini e nel tempo, soprattutto nei periodi 1992-1999 e tra il 2009 ed oggi, si sia verificata una serie di fasi critiche e al contempo evolutive che hanno portato ad una profonda modifica, o meglio a una riconfigurazione delle competenze regionali anche in materia di entrata, di tributi regionali e locali, nonché di politiche di spesa e di coordinamento della finanza pubblica. A questo fine sono stati utilizzati tutti gli strumenti messi a disposizione dallo Statuto per la modifica dell'assetto finanziario regionale, sulla base di "intese" tra Governo e Regione. Il risultato di questi numerosi e significativi mutamenti è una realizzata riqualificazione dell'autonomia, in generale con l'acquisizione di importanti funzioni statali, compreso il coordinamento di finanza pubblica nel proprio territorio, strettamente collegato alla nuova modalità di coordinamento tra Regione-sistema e Stato, del quale essa è divenuta interlocutore unico per le politiche di bilancio e di spesa nel territorio regionale. Proprio per tali motivi il confronto sulle politiche e sul bilancio per questa regione, così come per Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, in numerose materie andrebbe fatto direttamente con lo Stato e le Amministrazioni centrali, più che con le altre regioni. Infatti, l'effetto delle modifiche statutarie e delle norme di attuazione, se da un lato dimostra la capacità di adattamento dell'Autonomia alle criticità della finanza pubblica, dall'altra subisce comunque gli effetti invasivi della legislazione statale nelle materie di competenza regionale. Questo processo di "erosione" in particolare tende ad estendersi e a riflettersi sulla capacità delle istituzioni dell'autonomia di definizione delle proprie politiche nei vari settori di competenza, sia sul versan-

te dell'entrata, che della spesa; il fenomeno è aggravato dagli effetti sia della pandemia del 2019, che del PNRR. In entrambi i casi le norme statali, al di là delle obiettive esigenze di coordinamento anche nei rapporti con gli altri stati membri e con l'Unione europea, hanno un'impostazione decisamente accentrata dei processi decisionali, conferendoli alle strutture centrali del Governo. Questa impostazione accentratrice è pur motivata con l'esigenza di assicurare sia la capacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica complessiva, sia l'affidabilità dello Stato sui mercati internazionali per i titoli emessi in continuazione. Essa però non appare giustificata, soprattutto nelle situazioni, quale quella del Friuli-Venezia Giulia, di effettiva assunzione di piena responsabilità dell'Autonomia anche per gli obiettivi, vincoli ed obblighi nazionali, attraverso il sistema territoriale integrato di finanza pubblica. Il tutto porta ad evidenziare l'esigenza di ulteriori nuovi accordi per la modifica della parte finanziaria dello Statuto. Infatti, se da un lato il nuovo quadro delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi statali, della finanza locale e del sistema territoriale integrato di finanza pubblica può ritenersi consolidato, altrettanto non può dirsi delle modalità di coordinamento tra le politiche di entrata, in particolare tributarie, dello Stato e della Regione. Ciò in quanto la maggior parte delle entrate regionali (circa l'80%) proviene dalle compartecipazioni ai tributi erariali (statali), sui quali le politiche sono decise esclusivamente dallo Stato. Nel caso in cui, in futuro, si verificassero importanti divergenze tra politiche di entrata e di spesa statali (con riduzione significativa sia delle entrate, che delle spese, statali), si avrebbero altrettanto importanti riflessi sui bilanci anche dell'Autonomia, le cui risorse derivano, appunto, dai gettiti dei tributi statali. Di fatto si vanificherebbe la possibilità di decidere con le proprie leggi le stesse politiche regionali nei settori primari, ora totalmente nella responsabilità locale¹⁸; trasformando di fatto l'autonomia speciale in amministrazione statale decentrata. D'altro canto, va considerato anche che la potestà tributaria regionale-locale prevista dallo Statuto, pur potenzialmente¹⁹ ampia, ha assunto di fatto una funzione poco più che marginale, considerando che tutti gli spazi possibili dell'imposizione fiscale sono già coperti dalle leggi statali. Anche gli spazi di manovra della legge regionale sui tributi regolati da leggi statali sono comunque limitati. Occorre dunque un'ulteriore innovazione statutaria concordataria, per assicurare il mantenimento del principio della corrispondenza tra la responsabilità dell'entrata e quella della correlata spesa, ed evitando le reciproche negative interferenze tra politiche di entrata (in particolare tributarie) statali e quelle regionali, pur nel

rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del principio di leale collaborazione. Una prima possibile ipotesi sarebbe quella di modificare, sulla base di accordo, il Titolo IV dello Statuto, prevedendo che la regione possa intervenire su aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni dei tributi erariali (statali), senza limite e senza necessità di autorizzazione esplicita da parte della legge statale (come ora invece previsto), pure nel rispetto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario. Principi che in tal caso dovrebbero essere previsti specificatamente nella stessa norma statutaria innovata, data l'assoluta specialità (e unicità) della soluzione. Verrebbe, invece, mantenuta l'impostazione dei criteri e parametri per la individuazione del concorso della regione alla perequazione, solidarietà, agli obiettivi di finanza pubblica e agli obblighi, diritti e doveri derivanti dall'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea, ma adeguandoli alla nuova soluzione prospettata.

Si potrebbe anche prevedere una norma statutaria che, con riferimento sempre al Titolo IV, disponga una specifica più pregnante procedura di partecipazione al Consiglio dei ministri da parte del Presidente della Regione, soprattutto alla fase finale di deliberazione del progetto di legge di bilancio dello Stato, da presentare alle Camere; ma anche nelle fasi successive, nelle quali il Governo decide la sua posizione in Parlamento sui contenuti definitivi della legge. In tal modo si otterrebbe quantomeno una effettiva autonomia di definizione di politiche regionali sul versante delle entrate, ma anche una ragionevole impermeabilità tra politiche statali e regionali di entrata e di spesa, sicuramente una migliore declinazione statutaria del principio pattizio e di quello di leale collaborazione istituzionale Stato-Autonomia. Al contempo si realizzerebbe, almeno in questo territorio, l'equazione in base alla quale alla responsabilità di spesa deve corrispondere la responsabilità di entrata, assicurando al contempo efficienza, efficacia, democraticità e trasparenza dell'azione pubblica.

NOTE

- 1 Con la legge 10 febbraio 1953, n. 62.
- 2 C. 75-83-1353-1361-B
- 3 Il patrimonio della Regione è dato anche dai beni indisponibili e disponibili dello Stato, trasferiti alla Regione. Tali beni, specificatamente individuati con norme di attuazione dello Statuto, sono i beni che si trovano, alla data di entrata in vigore dello statuto stesso, nel territorio regionale comprendono: 1) le foreste; le miniere e le acque minerali e termali; 3) le cave e le torbiere, la cui disponibilità sia sottratta al proprietario del fondo
- 4 Prima con la I. n. 220 del 2010, art 1, c. 157, lett. a) e b), poi con la I. n. 147 del 2013, art. 1, c. 513 ed infine con la I. n. 205 del 27 dicembre 2017 (Bilancio di previsione dello Stato 2018-23.
- 5 Tenendo dunque conto non solo di quelli riscossi, ma anche di quelli ivi maturati, ma versati in altra parte del territorio nazionale; così come, per l'IVA e le accise, le compartecipazioni vengono calcolate in base ai consumi verificati nel territorio regionale.
- 6 L. n. 205/2017, DL n. 34 /2019.
- 7 Ora disciplinate dal d. lgs. 45/2018.
- 8 Prevista espressamente da tutti gli statuti speciali.
- 9 Prevista espressamente da quattro statuti speciali, escluso quello della regione siciliana.
- 10 Nei beni trasferiti già dal 2001 sono compresi tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, situati nella laguna di Marano-Grado. Il Castello di Udine, tra i simboli più significativi della cultura e della storia friulana in particolare, è trasferito con apposita norma di attuazione (D. Lgs. n. 36/2013).
- 11 Riguarda tutti i beni dello Stato del demanio idrico situati nel territorio regionale, con esclusione del fiume Judrio, nel tratto classificato di prima categoria, dei fiumi Tagliamento e Livenza, nei tratti che fanno da confine con la regione Veneto.
- 12 Prima con la I. n. 220 del 2010, art 1, c. 157, lett. a) e b), poi con la I. n. 147 del 2013, art. 1, c. 513 ed infine con la I. n. 205 del 27 dicembre 2017 (Bilancio di previsione dello Stato), art. 1, c. 817.
- 13 L. n. 243 del 2012, artt. 9 e ss, pur con le interpretazioni «che ne specificano i limiti» introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale, quali le sentt. n. 88 del 2014 e n. 252 del 2017.
- 14 Che ha modificato tutti gli statuti speciali, escluso quello della Regione siciliana che già lo prevedeva, per conferire alle autonomie speciali la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e loro circoscrizioni.
- 15 Come modificata dall'art. I, comma 1, della L. R. 19/2019.
- 16 Art. 9 d.lgs. n. 9/1997.
- 17 In particolare, legge regionale 7 novembre 2019, n. 19, Recepimento dei principi fondamentali del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'Accordo tra Stato e Regione del 25 febbraio 2019.
- 18 Per effetto delle norme di attuazione statutaria emanate, che hanno disposto il trasferimento alla Regione delle funzioni statali nelle materie previste dallo Statuto
- 19 L'art. 51, quarto comma, dello Statuto conferisce alla Regione, nel rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato e con riferimento alle materie di competenza, potestà legislativa in materia di tributi locali; consente, altresì, di modificare, entro certi limiti, aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni di imposta relative a tributi erariali, per i quali lo Stato ne preveda la possibilità.

Dimitri Girotto
*Professore associato di Diritto costituzionale,
Università di Udine*

LA FORMA DI GOVERNO

1. COSA SI INTENDE PER "FORMA DI GOVERNO"

L'analisi del tema impone, fisiologicamente, una preliminare delimitazione dello stesso, essendo necessario circoscrivere ciò che potremmo definire come "ambito di estensione" della forma di governo: ciò in quanto, pur potendosi registrare un consenso vasto in dottrina sulla definizione generale del concetto, è viceversa controverso se gli elementi da considerare includano o meno determinati organi o soggetti.

Per dirla meglio, la classica definizione elaborata da Costantino Mortati appare ancora idonea agli scopi descrittivi di carattere generale, previo adattamento alla realtà degli enti territoriali: se è consono dire, pertanto, che la forma di governo è "il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali", (Mortati 1973, 3; Volpi 2015, 133), ne risulterà che in ambito regionale il concetto descrive le modalità di distribuzione e organizzazione delle funzioni della Regione tra gli organi di vertice della stessa (parimenti individuati in Costituzione).

Non vi è dubbio, pertanto, che tra i medesimi organi rientri la triade individuata dall'art. 121 della Costituzione (e dagli Statuti speciali), e dunque Presidente, Giunta e Consiglio, e naturalmente non si pone in ambito territoriale il problema di prendere posizione sul ruolo di organi giurisdizionali. Più articolata, viceversa, è la valutazione riguardante il Consiglio delle autonomie locali, rispetto al quale la valutazione si complica, nelle Regioni a Statuto speciale, in ragione della mancata previsione di questo organo negli Statuti di autonomia.

Premesso che, pur non essendovi tenute (cfr. Corte cost., 370/2006, su cui Ambrosi 2007, 369), alcune Regioni autonome – e fra queste la Regione Friuli Venezia Giulia – hanno in effetti istituito i Cal, si si potrebbe chiedere se tale scelta consenta di ricondurre tale organo fra gli attori istituzionali nella forma di governo dell'ente.

La risposta può dipendere dalla concreta configurazione del Cal; in proposito, la circostanza per la quale esso nelle Regioni ordinarie sia certamente un organo di rilievo costituzionale, e tale possa diventare nelle Regioni ad autonomia speciale in caso di revisione statutaria, non toglie necessariamente peso al ruolo dell'organo anche in caso di inserimento della sua disciplina nella legge statutaria o – come nella Regione Friuli Venezia Giulia – in una legge regionale ordinaria; coglie nel segno chi sottolinea, quanto al CAL, che esso “non è annoverabile *stricto sensu* tra gli organi di governo della Regione”, ma che “è però innegabile che la sua istituzione – senz'altro necessaria nella prospettiva del sistema integrato – può determinare comunque delle ricadute sugli equilibri tra gli organi contitolari della funzione di indirizzo politico, tanto più rilevanti quanto più si valorizzino gli strumenti di cooperazione e raccordo tra Regione ed enti territoriali minori” (D'Orlando 2016, 12).

Per concludere in merito alla possibile ulteriore estensione dei soggetti da osservare nella ricostruzione della forma di governo di un ente, vanno condivisi i dubbi che parte della dottrina esprime quanto alla inclusione del corpo elettorale (Volpi 2015, 136-137), nonostante la possibilità di utilizzare in generale lo strumento referendario oltre che di incidere sulla disciplina a monte della forma di governo, esprimendosi appunto in via referendaria sulla legge statutaria: troppo limitate sono le occasioni di intervento e sostanzialmente episodica è l'influenza delle decisioni del corpo elettorale sui rapporti fra gli organi politici.

Rimarrebbe in disparte la posizione dei partiti politici, che Leopoldo Elia, in un celebre contributo per l'Enciclopedia del diritto (Elia 1970, 634-675), incluse a pieno titolo tra gli elementi caratterizzanti le forme di governo; al riguardo, se non vi è alcun dubbio

che i partiti abbiano influenzato e ancora influenzino, forse con intensità minore, la forma di governo, la circostanza non li trasforma in elementi costitutivi, non fosse altro per non dover estendere il concetto – e il passaggio logico sarebbe pressoché inevitabile – ad altri portatori di interesse o rappresentanti di istanze sociali, come ha osservato Massimo Luciani ripensando al contributo di Elia (Luciani 2010, 553-554).

Con riguardo alle Regioni, la conclusione esce probabilmente rafforzata, perché da sempre la dottrina ha sottolineato la debole strutturazione dei partiti nel contesto politico regionale (Bin 2014, 315), tale da renderli inadeguati a contrastare le tendenze centralistiche della politica statale; sicché, se quanto alla forma di governo statale si esclude che i partiti ne formino parte costitutiva, a fortiori tale assunto si rivela esatto per gli enti territoriali. Ne rappresenta ulteriore riprova, fatta eccezione per le esperienze (forse recessive, alla luce dei più recenti risultati elettorali) della Provincia di Bolzano e della Valle d'Aosta, il frequente riconoscimento tributato dagli elettori ai Presidenti uscenti e alle liste elettorali a loro ispirate (e spesso recanti la denominazione del Presidente) e per certi versi svincolate dall'appartenenza partitica.

2. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE PRIMA DELLE RIFORME COSTITUZIONALI

Volgendo ora lo sguardo all'evoluzione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia, non vi è dubbio che, come per gli altri enti territoriali, lo spartiacque sia rappresentato dalle riforme costituzionali introdotte con l. cost. n. 1/1999 e n. 2/2001.

Nei decenni precedenti, la classificazione della forma di governo regionale è da un lato risultata semplificata dall'assenza di un organo di garanzia con funzioni equiparabili al Capo dello Stato, e d'altro lato dall'assenza di qualunque potere di scioglimento o di autoscioglimento dell'organo legislativo (Bartole 1997, 125); si aggiunga che, quanto al Presidente della Giunta, esso non poteva essere equiparabile al ruolo di vero "direttore" di una politica generale dell'esecutivo regionale, e spesso il Presidente non è parso in grado di mantenere una effettiva collegialità dell'organo giuntale. Circoscritto così lo studio della forma di governo regionale (essenzialmente) all'assetto dei rapporti tra Consiglio e Giunta, la dottrina ha riscontrato una qualche divaricazione tra Regioni ordinarie e speciali, perché quanto alle prime le disposizioni costituzionali e statutarie hanno delineato una forma di governo tendenzialmente assembleare, con un Consi-



Il primo presidente Alfredo Berzanti assieme al campione di pugilato Nino Benvenuti

glio che oltre ad essere titolare del potere di eleggere Presidente e Giunta era soprattutto dotato di attribuzioni anche regolamentari e amministrative, e sovente di una potestà residuale per tutti i provvedimenti non attribuiti alla competenza di altri organi.

La tendenza all'assemblearismo ha resistito in buona parte alla prassi, nel senso che le Giunte sono sì riuscite a ritagliarsi un ruolo propulsivo quanto alla determinazione dell'indirizzo politico regionale, ma senza scalfire le attribuzioni costituzionali e statutarie dei Consigli. Le criticità del sistema, aggravate dalla ricorrenza di crisi politiche affidate alla soluzione da parte dei Consigli regionali spesso frammentati e instabili quanto a coesione politico-partitica, e accompagnate talvolta dalla formazione di giunte non sorrette da una vera maggioranza consiliare, aveva non a caso indotto il legislatore, già con legge n. 43 del 2005, ad introdurre una legge per l'elezione dei consigli con al-

cune previsioni idonee alla formazione di una maggioranza più stabile, e con la previsione della possibile abbreviazione a due anni della legislatura qualora nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta fosse stato "comunque" posto in crisi.

Diversa era la configurazione della forma di governo nelle Regioni ad autonomia speciale, tra l'altro con qualche differenziazione anche tra le medesime. Le peculiarità non si concretavano nelle modalità di elezione di Presidente e Giunta, comunque affidata al Consiglio, né in ordine alla possibilità per quest'ultimo di sfiduciare l'esecutivo regionale: piuttosto, decisiva era parsa l'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare e delle funzioni amministrative, realizzando una quasi rigida inversione della regola della competenza residuale, in questo caso attribuita all'esecutivo e non al Consiglio.

Meritevole di interesse, inoltre, si è rivelata anche la prassi, invalsa nella Regione Friuli Venezia Giulia quasi all'inizio dell'esperienza statutaria, di prevedere l'illustrazione - da parte del Presidente neo eletto - delle dichiarazioni programmatiche dell'esecutivo regionale, sottoposte all'approvazione del Consiglio (Paladin 1997, 300; Zubin 2017, 259-260): una sorta di rafforzamento, in altri termini, del rapporto fiduciario, e nel contempo una valorizzazione del ruolo di motore dell'indirizzo politico conquistato dalla Giunta nel concreto funzionamento della forma di governo. Rispetto alla quale, la dottrina ha prevalentemente convenuto sulla sua riconducibilità, sempre per tornare alle classificazioni, ad un modello vicino a quello parlamentare, in parziale analogia con la forma di governo statale, appunto in ragione del rafforzamento della posizione della Giunta e del quasi monopolio delle funzioni amministrative da parte di questa (Paladin 1997, 295-300); anche se non mancano ricostruzioni di segno diverso, nel senso della riconduzione ad un medesimo tipo della forma di governo delle regioni, tanto ordinarie quanto speciali (Pitruzzella 1989, 6).

3. LA FORMA DI GOVERNO NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 2/2001

La riforma del Titolo V ha segnato una vera e propria cesura, tali e tanto profonde sono le innovazioni introdotte, al punto da rendere largamente superate le classificazioni abbozzate in precedenza. Prima di addentrarci in un tentativo di inquadramento

teorico della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia, per ipotizzarne una riconducibilità ad un modello nuovo, vale la pena indugiare sulla portata di tali innovazioni, e su una prassi applicativa che offre ormai un ventennio di esperienze.

Il dato di fondo da cui è utile muovere è che la legge costituzionale n. 1 del 1999, pur non intervenendo direttamente sulla posizione delle Regioni a statuto speciale, ha innescato un meccanismo definito di "appiattimento della specialità", *rectius* di nuovo ulteriore appiattimento, posto che il fenomeno non riguarda soltanto la forma di governo (Palermo 2020, 1066); la legge costituzionale n. 2 del 2001 ricalca infatti, con poche peculiarità, le indicazioni contenute nella disciplina del 1999. Farebbero eccezione alla logica dell'uniformità solo la Regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, che hanno scelto di mantenere l'elezione consiliare di Presidente e Giunta (modalità configurata quale ordinaria, e superabile solo con legge approvata dai consigli a maggioranza rafforzata).

Il caso della Regione Friuli Venezia Giulia non ha mancato peraltro, come è noto anche ai non addetti ai lavori, di differenziarsi almeno quanto al percorso che ha condotto all'approvazione della legge vigente per l'elezione del Presidente e del Consiglio regionale: dapprima, marzo 2002, è stata votata una legge statutaria sottoposta a referendum, la quale prevedeva l'indicazione dei candidati alla presidenza, rimettendo però l'elezione del Presidente al Consiglio. Respinta la legge nel referendum svoltosi nel settembre 2002 (su cui v. ad es. Bandini 2017, 241-244), le elezioni del 2003 venivano disciplinate da una normativa transitoria - prefigurata dalla l. cost. n. 2/2001 con rimandi alla normativa nazionale - che prevedeva l'elezione quale Presidente del capolista della lista regionale che avesse ottenuto più voti, con un sistema misto a prevalenza proporzionale e con la garanzia di una maggioranza del 55% o del 60% dei seggi alle liste collegate al Presidente eletto.

La vigente legge n. 28/2007, seguita alla legge statutaria n. 17/2007, delinea una disciplina che per molti aspetti è figlia della disciplina transitoria, e come questa è caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente e da un sistema che assicura un premio di maggioranza alla coalizione ad esso collegata, dalla presenza del voto disgiunto, delle soglie di sbarramento e dalla garanzia di una rappresentanza percentuale minima per la minoranza (che ad esempio, alle elezioni del 2023, ha favorito una rappresentazione più che proporzionale - rispetto ai consensi ottenuti - delle liste che non appoggiavano il candidato vincitore, sottraendo di fatto alcuni seggi alla maggioranza).

Omettendo ogni valutazione sul rendimento puramente tecnico del sistema elettorale dopo quattro consultazioni, anche in termini di garanzia della governabilità e della rappresentatività, non pare che il medesimo abbia particolarmente influito sulla configurazione della forma di governo: il livello di frammentazione partitica all'interno del Consiglio regionale è parso proporzionalmente pari, se non inferiore, rispetto a quello delle Camere, ma l'attribuzione del premio di maggioranza ha contenuto notevolmente le fibrillazioni politiche, mentre l'elezione diretta ha certamente esaltato il ruolo del vertice dell'esecutivo regionale. Questo esito, di per sé, è conseguenza delle scelte contenute nella legge statutaria, non del funzionamento della legge elettorale intesa nelle sue modalità tecniche di ripartizione dei seggi. Idem dicasi per un'altra prescrizione, alla quale potrebbe attribuirsi qualche rilievo, riguardante la garanzia del seggio per il secondo candidato Presidente più votato, espressione di un tentativo di favorire l'affermazione di un assetto bipolare. L'esperienza concreta, tuttavia, non sempre testimonia un riconoscimento costante e univoco, al candidato sconfitto, di un ruolo di leader della minoranza, e ciò è comprovato anche dalla decisione di non ricandidarsi alle elezioni successive, assunta dai diretti beneficiari della attribuzione del seggio.

Tornando alla disciplina della forma di governo, come è noto la legge costituzionale n. 2/2001 demandava la materia appunto alla legge statutaria, ma con importanti condizionamenti ad opera della fonte superiore, in analogia con quanto previsto soprattutto dagli artt. 122 e 126 Cost. riguardo le regioni ordinarie: così è, soprattutto, per la clausola *simul stabunt simul cadent* riferita - in caso di elezione diretta del Presidente - a quest'ultimo, alla Giunta e al Consiglio, e operante in caso di approvazione di una mozione consiliare di sfiducia nei confronti del Presidente, in caso di morte, dimissioni o impedimento permanente di questi, nonché in caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali. La riserva alla legge statutaria non era peraltro integrale, rimanendo in vigore le disposizioni dello Statuto di autonomia che ad esempio specificano alcune funzioni del Consiglio, e attribuiscono alla Giunta il potere regolamentare (Zubin 2017, 263).

Il dettaglio delle funzioni del Consiglio, del Presidente e della Giunta, ricavabile dalle previsioni della legge statutaria (oltre che dalle previsioni dello Statuto che sono ancora in vigore), segnala alcune attribuzioni di prerogative che possono influire sul concreto funzionamento della forma di governo: così, quanto al Consiglio, esso discute e approva il programma di governo pre-

sentato dal Presidente a inizio legislatura e il rapporto annuale, sempre presentato dal Presidente, sullo stato della Regione e sulla attuazione del programma, oltre ad esercitare in generale la funzione di indirizzo politico; inoltre, il Consiglio approva le intese concluse dalla Regione che comportino nuovi oneri finanziari o modificazioni di leggi, e partecipa alla c.d. fase ascendente del diritto dell'Unione europea.

Degna di menzione è la possibilità di esprimere una quasi-sfiducia individuale nei confronti degli assessori: al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 12 del 2006, ha escluso per le Regioni ordinarie – ma il principio pare estensibile anche alle autonomie speciali – l'ammissibilità di un vero e proprio voto di sfiducia nei confronti di un singolo assessore (cfr. Catalano 2020, 1045), legittimando però l'espressione di non gradimento, da parte del Consiglio, dell'operato del medesimo, con decisione finale rimessa al Presidente. Significativo è anche il potere di audit nei confronti dei dirigenti regionali e di intervento sulle nomine di competenza della Giunta, con un parere che può avere efficacia vincolante se adottato a maggioranza di due terzi.

Il Presidente dispone di prerogative analoghe a quelle degli omologhi di altre Regioni: nomina e revoca degli assessori, promulgazione delle leggi ed emanazione dei regolamenti, rappresentanza generale, sovrintendenza sugli uffici regionali; da sottolineare, per quanto lo strumento non venga utilizzato nella pratica, la possibilità di porre la c.d. "questione di governo" su una votazione del Consiglio che ritenga decisiva ai fini dell'attuazione del programma, con effetti simili alla questione di fiducia utilizzata dal Governo nei rapporti con il Parlamento. Per altro verso, la legge statutaria impone particolari doveri di informativa del Presidente nei confronti del Consiglio su una serie di questioni e attività.

Più convenzionali, infine, sono le attribuzioni della Giunta, che peraltro concentra su di sé le decisioni fondamentali di governo: deliberazione di disegni di legge e dei regolamenti, predisposizione del bilancio e del conto consuntivo, determinazione degli indirizzi generali per l'esercizio delle funzioni amministrative, impugnativa delle leggi e proposizione di conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, vigilanza su enti e aziende dipendenti dalla Regione, deliberazione su liti e transazioni.



Ricostruzione del palazzo del Consiglio Regionale in Piazzale Oberdan a Trieste

4. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLA PRASSI

Per poter formulare valutazioni sul rendimento concreto delle previsioni dello Statuto e della legge statutaria come sopra delineate, può essere utile muovere da un'analisi dell'attività del Consiglio regionale: spostare il focus sull'organo legislativo consentente, forse, di verificare l'attendibilità di una lettura, che talora sembra un po' stereotipata, in base alla quale si afferma una schiacciante prevalenza del Presidente e della Giunta nella forma di governo degli enti territoriali.

Guardando all'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia,

quanto all'esercizio della funzione legislativa sono interessanti i dati offerti, ad esempio, dal rapporto curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati.

Nel 2022 il Consiglio regionale ha approvato 23 leggi, anche di rilevanti dimensioni quanto ad estensione dell'articolato, collocandosi nella media della produzione normativa delle Regioni italiane. Si è assestata viceversa sulla fascia bassa la percentuale di leggi di iniziativa consiliare (21,7%, pari a 5 leggi sulle 23 totali), mentre quanto ai tempi di approvazione il Consiglio Friuli Venezia Giulia si colloca tra i primi posti assoluti.

Quello che emerge è un dato contraddittorio, che fotografa un organo legislativo sostanzialmente efficiente, e tuttavia maggiormente vocato a tradurre in legge le iniziative della Giunta; e se si considera, poi, l'utilizzo massiccio – molto superiore rispetto alla media negli enti territoriali – della fonte regolamentare, ne risulta in effetti uno sbilanciamento a favore dell'esecutivo quanto alla gestione generale dell'esercizio della funzione normativa.

Ma non di sole leggi regionali vive il Consiglio, si potrebbe affermare, perché all'organo elettivo sono affidate, come detto, altre importanti funzioni; in questo senso, un ambito del quale si può sinteticamente trattare a titolo esemplificativo, e che potrebbe offrire spazi di manovra al Consiglio, è quello che interessa comunque l'attività normativa, ma di fonte esterna all'ordinamento nazionale: il riferimento è alle politiche europee, e in particolare alla partecipazione alla c.d. fase ascendente, vale a dire il complesso procedimento che conduce all'approvazione degli atti normativi da parte degli organi dell'Unione europea, è che è contraddistinto da forme di coinvolgimento delle assemblee elettive statali e territoriali.

La Regione Friuli Venezia Giulia si è dotata, con la l.r. 2 aprile 2004, n. 10, di una disciplina di carattere generale, adeguata alla disciplina nazionale (l. n. 234/2012) con la l.r. 11 ottobre 2013 n. 13; nella legge statutaria, come in parte accennato in precedenza, si concentra (art. 17 l.r. n. 17/2007) sul Presidente della Regione il compito di promuovere, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo europei, ma si dispone che i progetti di atti europei e dell'Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione.

Al Presidente della Regione incombono obblighi informativi, nei confronti del Consiglio, sulle proposte e sulle materie relative

alla formazione del diritto europeo che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea alle quali egli prenda parte; analogo obbligo sussiste quanto alle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Sempre in sovrapposizione alla normativa statale, è previsto che sui progetti e sugli atti dell'Unione il Consiglio regionale possa formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta.

La lettura del regolamento interno del Consiglio regionale Friuli Venezia Giulia offre numerosi spunti di interesse, accentuati all'esito della modifica approvata nel 2014; ad esempio, viene in rilievo l'art. 169-ter del Regolamento, che individua due oggetti primari per l'esame da svolgere nel corso della c.d. sessione europea: il programma legislativo della Commissione UE, da un lato, e la relazione annuale del Governo al Parlamento sui rapporti con l'Unione europea, d'altro lato.

L'intervento del Consiglio regionale nel procedimento di formazione degli atti normativi europei guardando all'esperienza delle ultime tre legislature concluse, non è abbondante sul piano quantitativo, evidenziando però una attenzione maggiore al tema rispetto a quella mediamente dedicata dalle assemblee legislative regionali, anche con riferimento alla tipologia dei progetti esaminati e del loro impatto nell'ordinamento.

Le banche dati avevano testimoniato, specie nel corso dell'undicesima legislatura (2013-2018), interventi di verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nell'ambito di un controllo esercitato dalle assemblee elettive degli Stati membri dell'Unione. Quando riguarda proposte di atti normativi europei l'attività delle assemblee e loro commissioni è comunque ascrivibile all'esercizio della funzione di indirizzo politico, ancorché nel più ampio quadro della definizione della "posizione italiana" in sede di discussione sul contenuto delle future norme europee; quanto agli atti non normativi, è maggiormente evidente una funzione di controllo di sussidiarietà e proporzionalità, compartecipata appunto tra le assemblee legislative degli enti territoriali e le Camere.

Meritevole di analisi è anche l'attività dell'assemblea, in sede di esame del programma legislativo annuale della Commissione UE: in tre occasioni, dal 2015 al 2017, il Consiglio regionale ha prodotto e licenziato un elaborato documento, a conclusione di una "sessione europea" di durata variabile, nella quale vengono presi in considerazione anche le due relazioni formulate rispettivamente dall'esecutivo nazionale e da quello regionale: quella

programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, e quella sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato derivanti da inadempimenti della Regione

Era comune e ricorrente, in questi documenti, l'aspirazione ad un maggiore coinvolgimento delle realtà territoriali e locali nella definizione delle politiche dell'Unione; in aggiunta, la Risoluzione 1/2017 si spingeva alla richiesta di introdurre una possibilità di intervento diretto delle assemblee legislative regionali nel processo legislativo europeo, non limitato agli aspetti relativi alla sussidiarietà e proporzionalità.

Nella legislatura 2018-2023 era parso inizialmente diminuito l'interesse del Consiglio ai temi europei, anche con riguardo alla fase ascendente. Tuttavia, anche nel triennio 2020-2022 l'assemblea regionale ha approvato tre risoluzioni relative al programma di lavoro della Commissione europea per i medesimi anni, prendendo posizione sulle iniziative ivi delineate, dopo una serie di audizioni, con l'acquisizione di un ampio numero di contributi scritti e con dibattito nella V Commissione e in assemblea. Puramente episodica si è viceversa rivelata l'attività di indirizzo svolta dalle altre Commissioni permanenti.

Se, insomma, può esservi (come osservato in altra sede; cfr. Girotto, 2020, 146) uno "scarto" tra enunciazioni di principio (contenute nella legge di disciplina) ed implementazione effettiva, quanto alla partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto europeo, l'esperienza di alcune legislature trasmette l'impressione di un Consiglio che non è parso ai margini della riflessione e della elaborazione di posizioni di indirizzo in argomento, al netto di possibili difficoltà organizzative legate probabilmente al sovraccarico di incombenze gravanti, *ratione materiae*, sulla V Commissione.

Se si allarga lo sguardo oltre la gestione delle questioni europee, i resoconti dell'attività consiliare non mancano di evidenziare spazi non trascurabili per l'esercizio della funzione ispettiva (interrogazioni) e di indirizzo politico (proposte di mozioni e risoluzioni), come pure per l'esame delle relazioni informative previste dalle c.d. clausole valutative contenute in alcune leggi; molto meno centrale è l'attenzione alle nomine di competenza regionale, come pure l'adozione di atti di amministrazione attiva, in questo caso retaggio della tradizionale configurazione statutaria che nelle Regioni speciali riservava uno spazio molto minore all'assemblea elettiva rispetto alle Regioni ordinarie.

Quella che sembra comunque emergere, provando a tirare

le fila del discorso, è una configurazione del Consiglio regionale quale forum di discussione e di dibattito in relazione a tematiche di interesse, talvolta anche contingente, per la collettività regionale, in uno con una funzione di approvazione iniziale del programma di governo e di possibile aggiornamento dell'indirizzo politico regionale. L'attività legislativa mantiene un ruolo ovviamente di peso, sembrando tuttavia particolarmente funzionalizzata all'attuazione del programma dell'esecutivo regionale.

Si è utilizzato, a proposito della forma di governo regionale post riforme costituzionali del 1999 e del 2001, l'aggettivo "neoparlamentare" (cfr., a titolo esemplificativo, Padula 2008, 1127), alludendo ad un assetto di rapporti istituzionali contrassegnato da una chiara preminenza del Presidente, quando eletto dal popolo, e in questo senso "nuovo" rispetto al regime parlamentare originario, nel quale la permanenza in carica dell'esecutivo è legata alle determinazioni delle assemblee elettive, senza che queste siano necessariamente costrette ad esporsi allo scioglimento in caso di revoca della fiducia. L'elezione diretta del Presidente, tra l'altro, funge da rilevantissimo moltiplicatore del suo ruolo politico, grazie alla legittimazione popolare, anche se non vi è controprova in merito a quanto tale legittimazione potrebbe resistere in assenza della fondamentale clausola *simul stabunt simul cadent*.

Accantonata, già nei sistemi parlamentari classicamente intesi, ogni ipotesi di separazione dei poteri, è venuto ad emergere piuttosto un sistema nuovo di "ripartizione" dei poteri, o di "condivisione dei poteri" (ferma la preminenza del Presidente eletto dal popolo, e della sua Giunta, nella determinazione dell'indirizzo politico, ma con la permanente intestazione della funzione legislativa al Consiglio). Le riforme costituzionali, nel proporre una configurazione "neoparlamentare", hanno attenuato i *checks and balances* sul versante delle prerogative dei consigli, ma non hanno fatto venir meno il loro ruolo di rappresentanza del pluralismo politico-sociale, che non si esaurisce nel raccordo fra Presidente e corpo elettorale favorevole al medesimo. E se in questo senso sono soprattutto – per ragioni naturali – le minoranze consiliari ad attivarsi per sfruttare gli strumenti a disposizione (che forse consentirebbero loro margini di azione ancora maggiori se utilizzati a piena capacità), non è detto che il Consiglio nella sua qualità di organo "altro e diverso" rispetto all'esecutivo non possa ritagliarsi uno spazio svincolato dall'indirizzo politico di maggioranza strettamente inteso e dalla sua attuazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ambrosi A., *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, n. 2/2007, 363-375
- Bandini S., *Il sistema elettorale*, in D'Orlando E., Mezzetti L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, 237-256
- Bartole S., Mastragostino F., *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 1997
- Bin R., *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, 317-319
- Catalano S., *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2020, 991-1045
- D'Orlando E., *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, 1-17
- Elia L., *L. Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1970, XIX, 634-675
- Giroto D., *Le Regioni speciali nella formazione e attuazione del diritto europeo*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, 133-148
- Luciani M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, 2009, III, 538-596
- Mortati C., *Le forme di governo*, Padova, 1973
- Padula C., *Art. 126 Cost.*, in Bartole S., Bin R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1124-1129
- Paladin L., *Diritto regionale*, Padova, 1997
- Palermo F., *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2020, 1063-1065
- Pitruzzella G., *Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, pp. 1-7
- Volpi M., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, 131-166
- Zubin F., *I rapporti tra gli organi di governo*, in D'Orlando E., Mezzetti L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, 257-276

Roberto Toniatti

*Professore emerito di diritto costituzionale italiano e comparato,
Università di Trento*

LE MINORANZE LINGUISTICHE E L'INTERESSE STATUTARIO ALL'IDENTITÀ CULTURALE DELLA REGIONE: UNA RIFLESSIONE CRITICA

1. INTRODUZIONE: IL FRIULI VENEZIA GIULIA COME «TERRA DI MINORANZE» E L'INTERESSE STATUTARIO ALLA PROPRIA IDENTITÀ PLURALE

La mappa linguistica dell'arco alpino che rappresenti cromaticamente la presenza di lingue minoritarie è di grande interesse sotto il profilo storico e culturale, per la testimonianza che essa offre circa la ricchezza dell'esperienza plurisecolare della mobilità umana in quella terra, della relatività – nel tempo e nello spazio – dei confini politici e statuali, della vitalità di comunità, tutte appartenenti al territorio e dotate di una propria identità forte e distinta rispetto a quella del contesto che le circonda senza riuscire ad assimilarle ed assorbirle.¹ E, in questo scenario, l'analoga immagine del Friuli Venezia Giulia (FVG) e delle sue minoranze linguistiche autoctone non è certamente da meno rispetto alle altre Regioni dell'area.²

Il mosaico linguistico regionale sfugge ad una considerazione di tipo unitario³ e si articola, sia per la collocazione frazionata delle comunità di lingua tedesca e di lingua slovena – quest'ulti-

ma divisa in ciascuna delle tre Province di Gorizia, Trieste e Udine –, sia per l'esiguità numerica degli appartenenti ai gruppi di lingua tedesca⁴, sia, ancora, per la lenta e solo graduale maturazione della consapevolezza circa l'autenticità ed il valore della stessa identità friulana ed altresì circa la determinazione all'uso diffuso e continuativo della lingua. In argomento, si è osservato che "si può affermare che il friulano soddisfa esigenze comunicative legate alla pratica quotidiana e all'ambiente rurale e tradizionale, mentre più recenti sono gli usi amministrativi e ufficiali" e che "il regresso del friulano è in ogni caso accompagnato dal fatto che esso viene percepito come un vincolo di coesione comunitaria".⁵

Ne consegue che il fenomeno delle minoranze linguistiche del FVG si risolve, in realtà, in uno scenario caratterizzato da una questione friulana, da una questione slovena e da una questione tedesca (*rectius*, germanofona), ciascuna delle quali dotata di una configurazione propria e distinta che sollecita un corrispondente assetto giuridico. Del resto, sin dal testo dell'art. 6 Cost. – che prescrive "apposite norme" per la tutela delle minoranze linguistiche –, rimane confermato il fondamento costituzionale di un quadro normativo differenziato. Per contro, un profilo di omogeneità può ravvisarsi nella circostanza per la quale la principale fonte legislativa dello Stato in materia (la legge n. 482 del 1999) conferisce lo *status* di lingua minoritaria storica all'idioma parlato da ciascuno dei gruppi linguistici alloglotti insediati sul territorio regionale.⁶

La Regione FVG può dunque ben essere qualificata come corrispondente ad una popolazione originariamente e strutturalmente plurilingue, quale territorio di incontro ed interazione fra distinte identità linguistiche e culturali (di lingua friulana, germanica, italiana e slovena) e ad essa, pertanto, può ed anzi deve farsi riferimento come «terra di minoranze», alla stessa stregua di altre Regioni alpine di confine. E non si potrebbe non convenire con quella dottrina secondo la quale "la circostanza che la lingua si colleghi a identità autonome nel contesto regionale, 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 Regione" (D'Orlando, 2017a).

Nondimeno, sotto il profilo giuridico e normativo la realtà di tale classificazione della Regione – che, peraltro è di tipo meramente descrittivo – si configura come prevalentemente solo virtuale, a maggior ragione se comparata con altre autonomie speciali dell'area che siano anch'esse «terra di minoranza» (R. Toniatti, 2022).⁷



Il presidente Antonio Comelli in visita sui luoghi della ricostruzione dopo il sisma del 1976

In proposito, infatti, si prospetta una serie di dati connotativi discordanti e contraddittori: questi ultimi, infatti, da un lato contribuiscono a definire l'identità linguistica plurale della comunità regionale con riguardo ai propri gruppi autoctoni di minoranza e tuttavia, dall'altro, non hanno impedito a quella stessa comunità di indugiare a coltivare un'identità culturale opaca e ordinaria, priva di contorni distintivi precisi, orientata verso altri contenuti e priorità – di certo, nell'immediato, più gratificanti – e volta piuttosto a privilegiare una versione istituzionale anonima e culturalmente indifferenziata, nel cui contesto le diversità linguistiche si percepivano quali fattori meramente decorativi, transitori, riser-

vati alla retorica delle celebrazioni ufficiali e, in fondo, poco più che marginali. Notiamo peraltro che la condizione di 'terra di minoranza' rappresenta un significativo carattere costitutivo condiviso fra le due componenti territoriali (ma anche culturali) della Regione, segnatamente il Friuli e la Venezia Giulia.

Nell'ambito dei dati discordanti sin qui menzionati, occorre richiamare una fonte costituzionale che riveste un ruolo emblematico proprio per la tutela delle minoranze autoctone del territorio ma anche per la sottovalutazione della speciale autonomia regionale: si tratta della X Disposizione finale e transitoria, alla stregua della quale si prescrive che "Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6".⁸

La norma presenta un profilo non chiaro, in quanto sembra connettere, in via costituzionalmente necessaria, lo *status* di specialità della Regione e l'applicazione dell'art. 6 Cost. È del tutto evidente, peraltro, che quest'ultima prescinde del tutto dallo *status* - attuale o futuro - della Regione interessata e che essa è destinata ad essere applicata all'ordinamento intero.⁹

La disposizione sembra presentare tre possibili distinti contenuti normativi: in primo luogo, essa implica un riconoscimento implicito dell'esistenza di minoranze linguistiche nella Regione e della loro rilevanza costituzionale.¹⁰ Secondariamente, essa comporta l'affermazione della competenza legislativa dello Stato - su cui in seguito è intervenuta la giurisprudenza costituzionale - in tema di tutela delle minoranze della Regione.¹¹ In terzo luogo - e ancora in via implicita - essa comporta che il fondamento della competenza dello Stato *de qua* possa essere fatto risalire anche all'esistenza dell'obbligo di garanzia dell'eguaglianza di tutti i cittadini nel contesto della Regione in conformità con l'art. 15 del trattato di pace, da leggere in combinato disposto con gli articoli 3 e 6 Cost. e, in prospettiva, con altre fonti di diritto internazionale.¹²

Si tratta - accanto al riconoscimento del FVG quale terra di minoranze - di un secondo dato connotativo della disciplina costituzionale della protezione delle minoranze linguistiche autoctone nel FVG, segnatamente la presenza di norme di diritto internazionale che ne predispongono l'obbligo di tutela in capo all'ordinamento italiano.

Tuttavia, proprio il tenore della X Disposizione conferma, con riguardo alla Regione FVG, che l'obbligazione di diritto internazionale non si riferisce all'autonomia legislativa ed amministrativa della comunità slovena - tanto è vero che essa si riferisce esclu-

sivamente allo Stato e risulta compatibile anche con un'autonomia regionale ordinaria – ma solo alla tutela generale del gruppo linguistico. Ne consegue che non si potrebbe propriamente argomentare in favore dell'esistenza di un fondamento giuridico internazionale dell'autonomia speciale, a titolo di garanzia della comunità slovena, in analogia con l'assetto determinato invece dall'Accordo italo-austriaco Degasperi-Gruber del 1946, annesso al trattato di pace ratificato dell'Italia.

In altre parole, se nei casi della Valle d'Aosta / *Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige / *Südtirol* è più agevole individuare il fattore plurilinguistico e multiculturale all'origine del fattore culturale distintivo (cui in Spagna si fa riferimento con la nota espressione di «el hecho diferencial») collocato al cuore dell'origine del riconoscimento dell'autonomia speciale, nel caso del FVG tale individuazione non sarebbe altrettanto fondata (S. Bartole, 1991).

In sintesi, si coglie un forte divario fra la realtà storica del territorio e la configurazione socio-linguistica della popolazione – che determina la qualificazione del FVG quale terra di minoranze – e la fonte normativa di diritto internazionale e la tutela della sola comunità autoctona slovena.

In base a tale ottica ambivalente, si può ritenere emblematico che si sia persa l'opportunità di determinare l'adozione di una denominazione costituzionale della Regione bilingue o trilingue nell'art. 116 Cost., come è avvenuto, in occasione della revisione del 2001, nel caso delle Regioni Valle d'Aosta / *Vallée d'Aoste* e Trentino-Alto Adige / *Südtirol* (della quale esiste anche la denominazione in lingua ladina *Regiun Autonoma dl Trentino-Südtirol*).

Una situazione a lungo così indeterminata è di certo suscettibile di una serie di spiegazioni di varia natura e in base a diverse letture disciplinari: il giurista è orientato a privilegiare, in argomento, il contesto storico risalente alla genesi dell'autonomia regionale speciale, al rinvio della sua istituzione – in entrambi i casi ad opera dell'Assemblea costituente (1947) – e, ancora di più, alla formulazione del testo dello Statuto (1963) che ha privato la comunità regionale della sua «proprietà» ideale.

In tale prospettiva, l'interesse statutario della Regione ad una rappresentazione fedele e compiuta della propria identità culturale è stato pretermesso in conseguenza di varie circostanze, quali i condizionamenti di uno scenario internazionale altamente complesso, subito dallo Stato italiano nella difficile condizione di aggressore bellico sconfitto; ovvero quale la diretta rilevanza di atti giuridici di diritto internazionale di sicura competenza esclusiva degli organi statali.

Fra tali circostanze, occorre menzionare la sospensione dell'autonomia speciale, sottoposta anche alla possibilità di una

riduzione definitiva alla forma di un'autonomia ordinaria, come pure era stato prospettato¹³; l'insistenza circa la subordinazione delle tutela della minoranza slovena alla previa verifica – non priva di tratti polemici – del rapporto di reciprocità della disciplina di garanzia delle minoranze linguistiche italiane prima in Jugoslavia e poi in Slovenia e Croazia; l'incidenza di un *focus* politico iniziale concentrato pressoché completamente sulla questione slovena, a fronte di una contestuale disattenzione nei confronti delle minoranze friulana e germanofona; le conseguenze delle significative amputazioni territoriali della Venezia Giulia le quali, tra l'altro, hanno contribuito anche a comprimere numericamente la popolazione di lingua slovena che, prima del trattato di pace, era previsto che sarebbe rimasta all'interno dei confini italiani e regionali.¹⁴

Nell'insieme, non è infondata l'impressione secondo la quale l'oggettiva complessità del contesto – nel (non breve) periodo intercorrente dalla Costituente all'approvazione sullo Statuto speciale del FVG – abbia impedito la maturazione di una visione politica chiara sulla configurazione generale della Regione¹⁵ e, in conformità ad essa, sul riconoscimento e sulla disciplina del pluralismo linguistico. In argomento, occorre prendere atto di una autorevole considerazione – cinica o realistica? – dell'on. Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente, secondo la quale il FVG avrebbe avuto *"uno statuto di regione normale, con qualche norma, specialmente linguistica, per le piccolissime minoranze stesse"*¹⁶, presumibilmente rappresentativa di una cultura solo embrionale delle minoranze linguistiche e nazionali che, in Europa e in Italia, ha vissuto un'evoluzione radicale (R. Toniatti, 2020)¹⁷. Autorevole dottrina ha commentato i lavori della Costituente osservando che questi ultimi "si chiusero con una soluzione aperta, per cui in definitiva restava affidata al successivo legislatore costituito la determinazione dei contenuti di quell'autonomia" (S. Bartole, 1985).¹⁸

In base a tali premesse, la realtà delle minoranze linguistiche del FVG si presta, in questa sede, ad essere oggetto di una riflessione che, anziché venire condotta al fine di ricostruire analiticamente le forme e i contenuti della disciplina dedicata alla loro protezione (M. Stipo, 2002); C. Drigo, 2017) privilegi piuttosto una valutazione critica sull'ordinamento regionale in quanto tale, ossia in quanto assetto istituzionale formale di una "terra di minoranze" (E. D'Orlando, 2017a;).

Un ordinamento regionale, infatti, non può essere considerato alla stregua di un contenitore idoneo a rivestire della medesima forma qualsivoglia esperienza di autonomia regionale, a

prescindere dai suoi aspetti connotativi. In tal senso, del resto, si è indirizzata una fase più matura del regionalismo ordinario, quando la Costituzione – con la revisione dell’art. 123 prodotta dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1. – ne ha riconosciuto l’autonomia statutaria, soggetta solo al controllo di costituzionalità. E la stessa Corte costituzionale ha precisato “il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività”, conferendo alle disposizioni statutarie che li esprimano non già un’efficacia giuridica – “collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto” –, bensì “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica”.¹⁹

Non solo: occorre osservare che la stessa forma regionale non sarebbe idonea ad essere ripetitivamente applicata a qualsivoglia “terra di minoranze”, atteso – fra l’altro – che le minoranze di cui si tratta hanno ciascuna la propria fisionomia, si pongono in modo differenziato nei confronti di altre minoranze e della maggioranza, hanno proprie priorità ed esigenze ed è tale loro specifica identità che contribuisce a comporre la specifica identità plurale della Regione e che richiede, di conseguenza, di essere riconosciuta dalla fonte statutaria (R. Toniatti, 2022, 31).

È dunque in questa prospettiva che la sensibilità politica della comunità politica del Friuli Venezia Giulia e il proprio interesse ad una corretta ed attuale rappresentazione statutaria della propria identità plurale – insieme, sia chiaro, ad altri interessi di rilievo statutario di una Regione ad autonomia speciale – sono meritevoli, a nostro giudizio, di una nuova ed autentica occasione di manifestazione. Si tratta, del resto, di una priorità di tutte le autonomie speciali che non potrà essere troppo a lungo disattesa (R. Toniatti, 2019, 1121; 2022, 31).

2. LA GENESI DELLA TUTELA STATUTARIA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE: IL CONDIZIONAMENTO DEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Lo spazio testuale che lo Statuto della Regione FVG dedica alle proprie minoranze linguistiche autoctone è circoscritto all’art. 3, alla stregua del quale “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”.²⁰

La disposizione contiene i principi essenziali della materia e tuttavia i suoi contenuti richiedono una specificazione neces-

sariamente articolata, concernenti, ad esempio, le dimensioni dell'eguaglianza, la definizione del significato del gruppo linguistico, il riconoscimento esplicito di ciascuna minoranza linguistica, l'individuazione delle caratteristiche etniche e culturali che, evidentemente, vanno al di là del dato meramente linguistico. Inoltre, la legislazione di attuazione, inevitabilmente destinata ad introdurre un regime differenziato e derogatorio, richiede la presenza di norme di efficacia costituzionale che, benché implicitamente presenti nella lettera dell'art. 3 dello Statuto speciale, occorre formulare in forma scritta ed esplicita. Lo Statuto non appare idoneo a porre le fondamenta di un indirizzo politico non solo destinato alle minoranze quale settore separato ma inclusivo delle minoranze nella formulazione delle politiche generali.

In altre parole, l'unica disposizione presente nello Statuto non è oggettivamente adeguata a predisporre le premesse normative necessarie per un riconoscimento e una tutela effettiva delle minoranze linguistiche autoctone della Regione. L'apparato normativo regionale si caratterizza, dunque, per risultare marginale rispetto alla priorità storica e alla centralità normativa delle fonti legislative nazionali, sia in tema di protezione delle minoranze in generale (1999), sia con riguardo alla tutela della comunità di lingua slovena in Regione (2001)²¹: a proposito di quest'ultima, giova porre in evidenza l'atteggiamento "didattico" a tratti



Il presidente Antonio Comelli assieme al CT della Nazionale di calcio, il friulano Enzo Bearzot

manifestato nel corso dei lavori parlamentari nei confronti della popolazione della Regione, la cui "costituzione materiale delle minoranze" sembra essere presentata come oggetto di dubbio.²²

In realtà, le fonti regionali si appoggiano alle fonti statali e queste ultime, a loro volta, presuppongono le fonti internazionali. Nondimeno, se per un verso la Costituzione repubblicana ha sin dall'origine collegato la previsione della Regione FVG alla tutela delle minoranze linguistiche – come indicato espressamente dalla X Disposizione finale e transitoria –, per altro verso non esiste un dato normativo formale in base al quale si possa individuare un chiaro rapporto di causa ed effetto fra governo della questione minoritaria e riconoscimento dello *status* di autonomia speciale ex art. 116 Cost.

Tale collegamento si è limitato, in realtà, a conferire una precisa indicazione territoriale all'applicazione dell'art. 6 Cost. integrato all'art. 15 del trattato di pace che, peraltro, a superamento della repressione perpetrata nel periodo del nazionalismo fascista, in quel contesto risulterebbe già di per sé applicabile. Giova anche precisare che il vincolo internazionale qui richiamato (e poi integrato da altre fonti), se storicamente è da connettere alla sola questione slovena, nel corso del tempo, ha verosimilmente preconstituito un precedente ai fini della sensibilizzazione al tema delle garanzie da predisporre anche per le altre minoranze.

Si è testé precisato come l'*an* dell'istituzione della Regione Friuli Venezia Giulia non possa in alcun modo essere fatto derivare da un'obbligazione di diritto internazionale. E tuttavia, proprio l'istituzione della Regione quale autonomia speciale in base all'art. 116 Cost., pur essendo stata deliberata – non senza difficoltà, riserve e vere e proprie obiezioni – come dato strutturale del nuovo ordinamento regionale italiano dall'Assemblea costituente nel 1947, è stata poi differita nel tempo proprio a causa delle incertezze legate alla definizione dei confini orientali dello Stato in conseguenza degli interventi sul territorio prodotti dal trattato di pace di Parigi.

Il contesto politico internazionale ha dunque intensamente condizionato l'*an*, il *quando* e il *quomodo* della Regione FVG ed è proprio a fonti di diritto internazionale – ulteriori al trattato di pace – che occorre fare riferimento per l'attuazione del precetto immediatamente applicabile della X Disposizione finale e transitoria della Costituzione.

In argomento, occorre richiamare, *in primis*, il Memorandum di Londra del 1954²³ e segnatamente il suo Statuto speciale²⁴, secondo la denominazione dell'Allegato II, riferito alla disciplina dei diritti delle minoranze e della responsabilità degli Stati italiani

e jugoslavo in ordine alla garanzia dei diritti delle rispettive minoranze nazionali insediate nel territorio dell'altro ordinamento.

L'intento di garanzia e la relativa obbligazione sono dichiarati sin dal Considerando di apertura, dove si afferma che "è intenzione comune del Governo italiano e del Governo jugoslavo di assicurare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali senza distinzione di razza, di sesso, di lingua e di religione nelle zone che, in base alle disposizioni del presente Memorandum d'intesa, vengono sotto la loro amministrazione" e che "nell'amministrazione delle rispettive zone le autorità italiane e jugoslave si conformeranno ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, in maniera che tutti gli abitanti delle due zone possano, senza discriminazione, avere il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali stabiliti nella predetta Dichiarazione".

La fonte *de qua* stabilisce - con vincolo di reciprocità - che "gli appartenenti al gruppo etnico jugoslavo [sic] nella zona amministrata dall'Italia e gli appartenenti al gruppo etnico italiano nella zona amministrata dalla Jugoslavia godranno della parità dei diritti e di trattamento con gli altri abitanti delle due zone". La garanzia è riferita, *in primis*, alla reciprocità della condizione giuridica delle due minoranze nazionali in ciascuno degli ordinamenti ("questa parità implica che essi godranno: della uguaglianza con gli altri cittadini riguardo ai diritti politici e civili, nonché agli altri diritti dell'uomo e libertà fondamentali") e prevede, con norme di portata generale, sia che "l'incitamento all'odio nazionale e razziale nelle due zone è proibito e qualsiasi atto del genere sarà punito", sia che "il carattere etnico ed il libero sviluppo culturale del gruppo etnico jugoslavo nella zona amministrata dall'Italia e del gruppo etnico italiano nella zona amministrata dalla Jugoslavia saranno salvaguardati".

Il Memorandum presenta altresì una disciplina dettagliata concernente determinate sfere di libertà esplicitamente menzionate, con riguardo all'occupazione e al lavoro, anche nel settore pubblico, alle prospettive del benessere economico, dell'assistenza sociale. Ulteriori aree di protezione degli appartenenti alle due minoranze linguistiche in Italia e in Jugoslavia conferiscono diritti in relazione all'uso della rispettiva lingua minoritaria - anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli atti giudiziari e in relazione altresì alla stampa - e delle istituzioni culturali proprie. Un corpo normativo assai dettagliato si riferisce all'autonoma organizzazione scolastica delle due minoranze, in relazione alla gestione delle scuole, agli studenti e agli insegnanti, non-

ché ai programmi, in ordine ai quali una norma, assai delicata e di contenuto prescrittivo ambiguo, prescrive che “i programmi scolastici delle scuole sopra menzionate non dovranno essere di ostacolo al carattere nazionale degli alunni”.

Si istituisce, inoltre, “una speciale Commissione mista italo-jugoslava [...] con compiti di assistenza e consultazione sui problemi relativi alla protezione del gruppo etnico jugoslavo nella zona sotto amministrazione italiana [...]”. In proposito si era stabilito che “la Commissione esaminerà altresì i reclami e le questioni sollevate da individui appartenenti ai rispettivi gruppi etnici in merito alla esecuzione del presente Statuto”. Si prevedono altresì precise obbligazioni di leale collaborazione nell’esecuzione dell’accordo.²⁵

Una successiva fonte intergovernativa – il trattato italo-jugoslavo di Osimo del 1975 – è intervenuta per dare una definizione stabile e definitiva all’assetto territoriale transfrontaliero già riconducibile al Memorandum di Londra.²⁶ Anche in questo caso si ribadisce l’impegno al rispetto di norme internazionali in tema di diritti dell’uomo e delle minoranze²⁷ e, pur producendo il nuovo trattato la cessazione degli effetti del pregresso Memorandum, l’art. 8 prevede che “ciascuna parte dichiara che essa manterrà in vigore le misure interne già adottate in applicazione dello Statuto suddetto e che essa assicurerà, nell’ambito del suo diritto interno al mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello Statuto Speciale decaduto”.

Il richiamo delle linee essenziali delle fonti internazionali si giustifica – come già preannunciato – al fine di evidenziare in tutta concretezza la misura rilevante ed incisiva del ruolo che lo Stato, loro tramite, è venuto a svolgere nella determinazione della disciplina di tutela della minoranza slovena, con una espansione puntuale a quella germanofona (art. 5 della legge n. 38 del 2001) – anche in una fase successiva all’entrata in vigore dello Statuto speciale della Regione FVG.

In argomento, sia pure in base al fondamento della presenza di obbligazioni di diritto internazionale, si assiste ad una dinamica che richiama in qualche modo il meccanismo della *federal preemption* statunitense: la circostanza storica dell’esercizio della competenza normativa dello Stato ha inibito, a partire dallo Statuto speciale – esso stesso, in quanto legge costituzionale, imputabile alla produzione normativa dello Stato – l’elaborazione e l’attuazione di un indirizzo politico regionale in materia di tutela della minoranza slovena. In altre parole, la Regione FVS rimane confinata in un ruolo marginale e si distacca dall’esperienza –

formale e sostanziale – delle altre «terre di minoranze» delle autonomie speciali alpine.

Un sintomo organizzativo che conferma questa lettura deriva dalla stessa legge n. 38 del 2001 il cui art. 3 ha istituito e determinato la composizione del Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena, attribuendo la potestà di nomina dei suoi venti componenti al Consiglio dei ministri (quattro membri, dei quali uno di lingua slovena), alla Giunta regionale (sei membri, di cui quattro di lingua slovena designati dalle associazioni più rappresentative della minoranza), all'assemblea degli eletti di lingua slovena nei consigli degli enti locali del territorio (tre membri), e al Consiglio regionale (sette membri, "di cui due appartenenti alla minoranza di lingua slovena, designati dall'assemblea con voto limitato"): appare evidente che il ruolo dell'esecutivo regionale – quale organo di indirizzo delle politiche di settore, ridotto alla nomina discrezionale di due dei venti componenti dell'organo – è stato configurato in termini estremamente riduttivi e, a nostro avviso, sollecita una robusta rivisitazione confortata da un appropriato apparato statutario.²⁸

3. LA TUTELA DELLA COMUNITÀ DI LINGUA FRIULANA E I LIMITI COSTITUZIONALI DELLA COMPETENZA REGIONALE

Diversamente dall'esito della riflessione rivolta alla tutela della minoranza slovena – che ne ha posto in evidenza il carattere (formale e sostanziale) eterodiretto –, si assiste invece all'assunzione di un ruolo politico e normativo proprio e originale da parte della Regione con riguardo alla sua popolazione di lingua friulana, con un riconoscimento che, in particolare, precede l'inclusione del friulano nell'ambito delle lingue minoritarie storiche da parte della legislazione statale.

Il riferimento è alla legislazione regionale del 1996 che esprime una palese determinazione alla configurazione di un indirizzo politico di settore: infatti, fra i principi e gli obiettivi fondamentali, si dichiara (art. 1) che "la Regione, per esercitare una politica attiva di conservazione e sviluppo della lingua e della cultura friulane quali componenti essenziali dell'identità etnica e storica della comunità regionale, con la presente legge detta i principi fondamentali dell'azione volta alla realizzazione di tale politica" e (art. 29) che "Il friulano è una delle lingue della comunità regionale. La Regione Friuli-Venezia Giulia considera la tutela della lingua e della cultura friulane una questione centrale per lo sviluppo dell'autonomia speciale".²⁹

Si pone, pertanto, il problema "dell'identità etnica e storica della comunità regionale", si specifica il ruolo della lingua friulana, se ne qualifica il collegamento con lo "sviluppo dell'autonomia speciale" e si imposta la prospettiva "dell'azione volta alla realizzazione di tale politica". In altre parole, il testo denota un orientamento ad andare oltre il quadro eterodiretto sin qui ricostruito.

Una successiva fonte legislativa regionale, espressiva dell'indirizzo politico de quo sopra enunciato, è stata in ampia parte dichiarata illegittima da parte della Corte costituzionale che, nonostante il riferimento a "la Repubblica" nell'art. 6 Cost. e nonostante l'art. 3 dello Statuto speciale, ha qualificato la legge dello Stato n. 482 del 1999 come norma interposta e dunque idonea vincolare a discrezionalità del legislatore regionale.³⁰

La ricostruzione delle fonti svolta dalla Corte esprime una portata generale e permanente: si afferma, infatti, che l'art. 6 Cost. prevede sì la garanzia di una «una tutela minima, immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso la interpretazione costituzionale dell'ordinamento», ma richiede altresì «l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività»; e la competenza in ordine a tale disciplina attuativa rientra nella titolarità dello Stato, da esercitarsi o con proprie leggi ovvero, nel caso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, attraverso norme di attuazione statutaria.³¹

Di conseguenza, la competenza legislativa regionale in materia di tutela delle minoranze linguistiche è in tutti i casi subordinata ad una norma interposta – secondo lo schema della legge quadro rispetto ad una legge regionale attuativa nell'esercizio di una competenza concorrente –, che può essere o una legge ordinaria dello Stato, nell'ipotesi delle Regioni ordinarie, ovvero, nell'ipotesi delle autonomie speciali, una norma di attuazione.

4. RILIEVI FINALI

La storia di un territorio e della sua popolazione precede la storia delle istituzioni e dei loro confini e, se la seconda finisce inesorabilmente per imporsi alla prima, quest'ultima inevitabilmente influisce sui modi e le condizioni attraverso i quali, nel tempo, le istituzioni si organizzano e funzionano.

Questa duplice asserzione ha una valenza generale e certamente si applica alle vicende storiche italiane della sua area

nord-orientale che, negli ultimi duecento anni – fra Impero asburgico, Regno d'Italia nel 19° e nel 20° secolo, Regno di Jugoslavia, Repubblica italiana, Repubblica federale socialista di Jugoslavia oltre a più di una occupazione militare con rispettivo assetto di governo e relativo regime ideologico – ha vissuto un'esperienza molto complessa, articolata e problematica. Non a caso la storia politica del territorio, accanto a norme di carattere interno, è costellata da fonti di diritto internazionale e di natura convenzionale. In questo – ed altri territori simili dell'area alpina – individuare un unico titolare del potere ordinatorio è compito che solo la scienza del diritto riesce a conseguire, con tutta l'astrattezza, l'artificialità e la formalità delle sue logiche d'intervento e di ragionamento.

L'ordinamento italiano è riuscito, pertanto, ad esercitare la funzione sovrana sul territorio e sulla popolazione che l'ordinamento internazionale gli ha consentito di esprimere, al fine di regolare e governare i fenomeni rilevanti. L'esercizio della sovranità ha dovuto fare i conti tanto con le norme di diritto internazionale – dal trattato di pace al Memorandum di Londra, sino al trattato di Osimo – che hanno fatto pagare il conto dell'aggressione ideologica e militare del 1940 e della conseguente sconfitta militare del 1945, quanto con le ragioni della composizione plurilinguistica e plurinazionale della popolazione e della sua storia nell'area da



Il presidente Adriano Biasutti assieme all'industriale Carlo Emanuele Melzi

organizzare in forma di Regione. Sicché anche l'identità culturale, oltre ai limiti giuridici intergovernativi, ha inciso in misura significativa e ha condizionato la definizione dei profili istituzionali e dei confini territoriali.

In questo contesto s'innestano la configurazione della Regione FVG quale autonomia speciale ex art. 116 Cost. da parte dell'Assemblea costituente ma anche la sospensione della sua istituzione effettiva, con l'unica eccezione dell'applicazione immediata della tutela della minoranza linguistica slovena, in base alla X Disposizione finale e transitoria della Costituzione, in conformità con quanto previsto dall'art. 6.

La Regione speciale è poi stata effettivamente istituita (benché con significativo ritardo rispetto alle altre autonomie differenziate alpine) e il riconoscimento del pluralismo linguistico della popolazione è stato previsto nel testo dello Statuto (art. 3) ma in termini appena essenziali. Tale previsione non ha impedito che il legislatore statale ordinario "occupasse" (nel senso di porre in essere una sorta di *preemption*) la materia della tutela delle minoranze linguistiche (attraverso le leggi n. 482 del 1999 e n. 38 del 2001) e privasse gli organi di indirizzo politico della Regione delle basi statutarie per elaborare ed attuare un indirizzo politico ampio, coerente ed organico in materia. A fronte di un intervento legislativo regionale di tale natura – in tema di protezione e promozione della lingua friulana (con la legge n. 29 del 2007) –, una decisione della Corte costituzionale ha stabilito che la competenza regionale d'indirizzo in materia di tutela delle minoranze linguistiche è subordinata alla legge statale quale norma interposta che, nel caso delle autonomie speciali, può consistere anche in una norma di attuazione statutaria.

Nell'ambito di tale scenario, ci è parso di dover osservare che la Regione speciale FVG – della cui natura di «terra di minoranze» alla stessa stregua della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non si dubita e non può dubitarsi – ha subito una compressione della propria identità culturale statutaria e degli spazi d'intervento legislativo e di indirizzo politico in proposito.

Se esigenze di compatibilità con l'ordinamento giuridico internazionale e la pressione politica contingente (anche in periodi di guerra fredda) hanno potuto – se non giustificare, almeno – spiegare le ragioni di un ruolo preponderante ed anzi esclusivo dello Stato – al di là dell'art. 3 dello Statuto, peraltro privo di un proprio intrinseco potenziale attuativo –, è da ritenere che a sessant'anni dall'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 1963 lo scenario sia significativamente cambiato. Si è acutamente

te osservato in proposito che "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 specialità, dimensioni che devono sempre essere tenute ben presenti perché consentono di individuare ciò che fa parte della "Costituzione materiale" di un ordinamento" (E. D'Orlando, 2017b).

I nostri sono i decenni della cooperazione interregionale transfrontaliera e in questa direzione il FVG sembra molto saldamente orientato.

La disciplina del ruolo delle minoranze linguistiche autoctone oggettivamente esige garanzie di equilibrio e bilanciamento fra valori costituzionali, che, però, non possono non appartenere anche agli organi dell'autonomia regionale speciale e richiede altresì un alto livello di partecipazione da parte di quelle stesse minoranze e della popolazione tutta, secondo un approccio *bottom-up* che si qualifica come di per sé fattore di legittimazione democratica delle istituzioni e di lealtà civica dei cittadini.

L'attuale stato delle fonti sollecita, a nostro giudizio, un intervento di revisione statutaria del modello di garanzia delle minoranze linguistiche autoctone a condizione, tuttavia, che quelle incertezze di visione sul progetto di Regione che hanno caratterizzato le originarie fasi costituenti e statutaria vengano superate del tutto e che società civile e apparato politico-istituzionale riescano ad esprimere una nuova fase (ri)costituente.

Non si tratta di limitarsi a modificare o migliorare la specifica disciplina sostanziale ma, in primo luogo, di evitare che la disciplina vigente rimanga un corpo normativo a sé stante, affidato ad un'unica disposizione il cui potenziale precettivo si è rivelato essere molto debole e, in secondo luogo, che essa venga incorporata, invece, nella struttura istituzionale. L'obiettivo ideale della revisione sarebbe che la lettura di ogni parte tematica del (nuovo e futuro) Statuto consenta di capire con immediatezza che il FVG è «terra di minoranze».

L'intervento sarebbe molto creativo ed impegnativo. Ne deriva la prospettiva di un giustificato interrogativo circa i futuri orientamenti degli indirizzi politici regionali in proposito, anche in ragione della loro ipotetica idoneità a condizionare un'eventuale revisione dello Statuto e a sollecitare nuovi e più ampi margini di intervento dell'autonomia regionale nella direzione della tutela e della promozione delle proprie minoranze linguistiche autoctone.

NOTE

- 1 Indichiamo, a titolo di esempio, la mappa dell'arco alpino proposta nel sito http://www.dislivelli.eu/files/albums/Documenti/cartina_2.jpg, nella quale si configurano (i) il Gruppo linguistico romanzo, suddiviso in Provenzali, Franco-provenzali, Reto-romanzi (Romanici, Friulani, Ladini), Italo-romanzi (Piemontesi, Lombardi, Veneti), (ii) il Gruppo linguistico germanico, comprensivo di Alemanni e Bavaresi, e (iii) il Gruppo linguistico slavo, identificato negli Sloveni.
- 2 Si veda in proposito la rappresentazione delle aree linguistiche della Regione nelle quali si parla – oltre, ovviamente, all'italiano (e ai dialetti) - il friulano, il tedesco, lo sloveno nonché delle aree mistilingui, disponibile in <https://friulimosaicodilingue.wordpress.com/informazioni/minoranze-linguistiche-del-fvg/>.
- 3 Da ricordare anche che il Comune di Sappada, quale esito di un referendum approvato con la maggioranza del 95%, ha deliberato il trasferimento dalla Regione Veneto (Provincia di Belluno) alla Regione Friuli Venezia Giulia (Provincia di Udine) perfezionato nel 2017.
- 4 Notiamo peraltro che le comunità di lingua tedesca (Sauris/*Zahre*, Timau/*Tischlbong* e Val Canale/*Kanalta*) aderiscono al "Comitato Unitario delle Isole Linguistiche Storiche Germaniche in Italia/*Einheitskomitee der historischen deutschen Sprachinseln in Italien*" costituito nel 2002 a Luserna/*Lusérn* in Trentino, la cui mappa è disponibile in http://www.minoranze-linguistiche.provincia.tn.it/oggi_in_evidenza/pagina1344.html
- 5 Così in <https://friulimosaicodilingue.wordpress.com/informazioni/minoranze-linguistiche-del-fvg/>
- 6 Si tratta della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche), il cui art. 2 stabilisce che "la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo".
- 7 Occorre rilevare che, spesso, la dottrina ha considerato solo marginale la questione minoritaria nella genesi della Regione e, in seguito, dello Statuto speciale. L'accento è posto, piuttosto, sulla contrapposizione fra *status* di Regione ordinaria o speciale e sulla configurazione territoriale, salvo riconoscere il rilievo della condizione di territorio periferico: così in M. Bertolissi (1983, 811) – che offre una ricostruzione molto dettagliata dei lavori costituenti e post-costituenti –, dove si legge che le minoranze presenti sul suo territorio non hanno una consistenza particolarmente rilevante" e che "la componente etnica e linguistica riferita agli sloveni non è stata in grado di giustificare la concessione di «forme e condizioni particolari di autonomia», 859. Così già anche S. Bartole (1977, 996) il quale osserva, con riguardo al dibattito costituente, che "Sulle decisioni che si vengono prendendo domina dunque il problema internazionale; quello etnico-linguistico si profila solo sullo sfondo".
- 8 Cfr. A. Iannuzzi (2006, 2781) il quale osserva, fra l'altro, che la X Disposizione è stata abrogata dalla legge costituzionale n. 1 del 1963 di approvazione dello Statuto speciale regionale; quest'ultimo rilievo, nondimeno, se da un lato conferma la natura transitoria della disposizione e l'avveramento della sua ragion d'essere, non impedisce dall'altro di riconoscerle un effetto riflesso ed indiretto permanente sotto il profilo del suo contributo alla caratterizzazione della genesi dell'autonomia speciale, ancorché storicamente condizionata e differita.
- 9 Si è opportunamente rilevato che "il contenuto precettivo *de quo* appare "se non superfluo, sicuramente ripetitivo del principio generale", così R. Tarchi (1995, 187).
- 10 Del resto, non sarebbe praticabile una ricostruzione della ragion d'essere e della genesi della Regione omettendo una trattazione del fenomeno minoritario, come dimostrato da tutta la letteratura scientifica in argomento, anche da parte di quella che ne sottolinea la marginalità.
- 11 In tal senso L. Paladin (1969, 19) il quale, con riguardo allo stesso art. 3 dello Statuto e della tutela delle minoranze linguistiche in base all'art. 6 Cost., preci-

- sa che “l’adempimento di obblighi siffatti è riservato al legislatore statale, e non concerne l’autonomia regionale se non sotto un profilo negativo o limitativo”.
- 12 Si veda il testo: “L’Italia prenderà tutte le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, di godimento dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ivi compresa la libertà d’espressione, di stampa e di diffusione, di culto, di opinione politica e di pubblica riunione”.
 - 13 Si consideri, ad esempio, la pregiudiziale che intendeva arrestare l’avvio della discussione del progetto di legge costituzionale per lo Statuto speciale presso la Camera dei Deputati (poi respinta con il voto dell’Aula) ed era finalizzata “all’istituzione della regione ordinaria Friuli-Venezia Giulia, insieme con quella delle altre regioni pure a statuto ordinario, quando verrà all’esame del Parlamento la generale legislazione regionalistica italiana, mentre viceversa, ai sensi dell’articolo 116, osta, per la permanenza dei motivi che già scongiurarono tale istituzione, determinandone il fermo, a che si proceda all’istituzione della regione a statuto speciale” (avanzata dall’on. G. Roberti, seduta del 25 giugno 1947, 30299).
 - 14 Ricordiamo – semplificando – che il trattato aveva trasferito alla Jugoslavia porzioni significative della Venezia Giulia e aveva istituito il Territorio Libero di Trieste (TLT), ciò che avrebbe reso del tutto impraticabile l’istituzione della Regione di cui all’art. 116 Cost. (sia per l’individuazione del territorio che per la stessa denominazione). È inoltre significativo – e indicativo delle incertezze dei tempi – che in Assemblea costituente, prima del trattato di pace, si fosse proposta l’istituzione di una “Regione giulio-friulana e Zara” (on. F. Pecorari, seduta del 27 giugno 1947, 5233, il cui emendamento è stato poi ritirato), poi sostituita dalla formula vigente, proposta dall’on. T. Tessitori.
 - 15 Ricordiamo, fra l’altro, che i lavori parlamentari sono stati impostati senza una relazione da parte della Commissione competente e sulla base di quattro distinte proposte (la n. 75 dell’onorevole Beltrame ed altri, presentata il 10 luglio 1958, la n. 83 dell’onorevole Marangone ed altri, presentata il 10 luglio 1958, la n. 1353 degli onorevoli Sciolis e Bologna, presentata il 24 giugno 1959, e la n. 1361 degli onorevoli Biasutti ed altri, presentata il 25 giugno 1959).
 - 16 Il contesto dell’intervento l’on. M. Ruini (*ibidem*, 5336, il corsivo è aggiunto) era in realtà in favore della Regione Friuli-Venezia Giulia (sempre con il trattino).
 - 17 La Corte costituzionale ha avuto modo di osservare che “la tutela delle minoranze linguistiche costituisce principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale [...] e che «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell’ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all’atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo”, sentenza n. 159 del 2009 con richiamo di una copiosa giurisprudenza.
 - 18 Si è ulteriormente osservato che, quanto ai contenuti, “questi dovevano essere individuati con riguardo alla posizione confinaria di quelle terre, restavano quindi subordinati a molteplici ragioni di ordine interno e internazionale, che consigliavano il rinvio di ogni decisione in materia, ma comunque non potevano essere identificati con le sole esigenze di tutela minoritaria”, *ibidem*, 67.
 - 19 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, punto 2 del Considerato in diritto.
 - 20 Il testo dello Statuto è ricavato dal sito della Regione Statuto-aggiornato-gennaio-2022.pdf.
 - 21 Si tratta della legge 15 dicembre 1999, n. 482 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche” e della legge 23 febbraio 2001, n. 38 “Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli - Venezia Giulia”, la quale (art. 5) ha previsto anche che “forme particolari di tutela sono garantite alle popolazioni germanofone della Val Canale, tenendo conto della situazione quadrilingue della zona, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato”.
 - 22 Si vedano, ad esempio, affermazioni quali “[...] con il coraggio di indurre la gente del Friuli-Venezia Giulia a concepire in un modo nuovo il rapporto con la

popolazione slovena e a superare i traumi che in questo secolo hanno contraddistinto la vita delle popolazioni italiana e slovena sul confine orientale” (on. L. Caveri, anche a nome della *Slovenska Skupnost* - Unione Slovena, Cam. Dep., Res. Sten. Assemblea, 20 sett. 1999, 19); ovvero (nel contesto di un orientamento ostruzionistico) ”I triestini, i goriziani, i friulani delle valli del Natisone vivono con apprensione, infatti, l’attesa di una legge che essi, praticamente nella loro totalità, non vogliono, della quale non sentono l’esigenza e che porterà nuove frizioni ed incomprensioni perché creatrice di disparità e privilegi, specie nel campo del lavoro e delle assunzioni, a favore degli sloveni e contro la stragrande maggioranza, che è italiana, oltre a costituire un *vulnus* nell’identità nazionale italiana di quelle terre” (on. R. Nania, Cam. Dep., Res. Sten. Assemblea, 21 gen. 2000, 14); ovvero ancora “quando si parla di minoranze etniche o linguistiche emergono dal profondo dell’animo o del subconscio delle suggestioni che sul piano politico si ritenevano definitivamente superate” (sen. F. Besostri, Aula, Senato della Rep., 1° febr. 2001; e, infine, “vi è però la consapevolezza di non trovare piena comunanza di intenti e la speranza che tale provvedimento possa indurre la gente del Friuli-Venezia Giulia a concepire un nuovo rapporto con la popolazione slovena e a superare i traumi che in questo secolo hanno contraddistinto la vita delle popolazioni italiana e slovena sul confine orientale” (sen. G. Dondeynaz, Aula, Senato della Rep., 13 febr. 2001).

- 23 Si tratta dell’accordo intercorso fra i governi d’Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Jugoslavia con il quale – attraverso “misure di carattere pratico” – si prefigurava un nuovo assetto (per quanto formalmente ancora interlocutorio) del territorio, con estinzione del TLT e cessazione della presenza militare alleata e attribuzione delle Zone A e B all’amministrazione, rispettivamente, italiana e jugoslava.
- 24 Giova precisare che la denominazione dell’Allegato *de quo* non ha nulla a che vedere con quella della denominazione dello Statuto adottato con legge costituzionale in base all’art. 116 Cost.
- 25 Il testo stabilisce infatti che “i Governi

italiano e jugoslavo faciliteranno le visite di tale Commissione alle zone sotto la loro amministrazione e accorderanno ogni agevolazione per l’assolvimento dei suoi compiti. I due Governi si impegnano a negoziare immediatamente un particolareggiato regolamento relativo al funzionamento della Commissione”. Da ultimo, ricordiamo un’obbligazione concernente l’organizzazione pubblica dei due ordinamenti, secondo la quale “nessun mutamento dovrebbe essere apportato alle circoscrizioni delle unità amministrative fondamentali, nelle zone che vengono rispettivamente sotto l’amministrazione civile dell’Italia e della Jugoslavia, con l’intento di arrecare pregiudizio alla composizione etnica delle unità stesse”. Il riferimento è verosimilmente diretto all’organizzazione dei Comuni.

- 26 Si veda il trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, firmato ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975 di cui alla legge 14 marzo 1977, n. 73 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione.
- 27 Così recita il testo: “Confermando la loro lealtà al principio della protezione, la più ampia possibile dei cittadini appartenenti ai gruppi etnici che deriva dalle loro Costituzioni e dai loro ordinamenti interni e che ciascuna delle due parti realizza in maniera autonoma, ispirandosi anche ai principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e dei Patti Universali dei Diritti dell’Uomo, della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e dei patti Universali dei Diritti dell’Uomo”.
- 28 È d’altronde significativo delle priorità degli organi statali in materia che a tutt’oggi non risulta essere stato adottato da parte del Governo, “sentito il Comitato, un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni legislative vigenti concernenti la minoranza slovena della regione Friuli-Venezia Giulia, riunendole e coordinandole fra loro e con le norme della presente legge” che avrebbe dovuto essere emanato “entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”, come previsto dall’art. 6 della medesima legge .

- 29 Si tratta della legge regionale 22 marzo 1996, n. 15 (Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali e minoritarie).
- 30 Cfr. la legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29 (Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana) e la sentenza della Corte costituzionale n. 159 del 2009.
- 31 Da osservare che la norma di attuazione adottata in materia (il decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 recante “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 nella regione”) copre contenuti estremamente ristretti rispetto alle prospettive di un indirizzo politico soddisfacente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- S. Bartole, *Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1991.
- S. Bartole, Commento dell'art. 116, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1985.
- S. Bartole, *La Regione Friuli-Venezia Giulia di fronte al completamento dell'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1977.
- R. Benacchio, *Slovena, comunità*, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/comunita-slovena_%28Enciclopedia-dell%27Italiano%29/#:~:text=Il%20dialetto%20\(ch%20appartiene%20al,oltre%20che%20col%20friulano\),2011](https://www.treccani.it/enciclopedia/comunita-slovena_%28Enciclopedia-dell%27Italiano%29/#:~:text=Il%20dialetto%20(ch%20appartiene%20al,oltre%20che%20col%20friulano),2011)
- M. Bertolissi, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in *Le Regioni*, 1983.
- M. Caria, *Dal Friuli alla Valle d'Aosta: le minoranze germaniche in Italia*, in https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/speciali/minoranze/Caria.html, 2011.
- E. D'Orlando, *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria del Friuli Venezia Giulia*, in R. Toniatti (a cura di), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione costituzionale delle autonomie speciali alpine*, Atti del seminario tenuto il 4 marzo 2017 presso l'Istituto Cimbri di Luserna, Lia eBooks, Trento, 2017a.
- E. D'Orlando, *Genesis, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'Orlando e L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017b.
- Caterina Drigo (co-autrice), *La tutela dei diritti* (par. 2), in E. D'Orlando e L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017.
- A. Iannuzzi, *Disposizione X*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.
- L. Paladin, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, II ed., Udine, 1969.
- E. Palici di Suni, *La tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il quadro costituzionale e la sua attuazione*, in G. Raimondi e D. E. Tosi (a cura di), *Le lingue minoritarie nell'Europa latina mediterranea. Diritto alla lingua e pratiche linguistiche*, Alessandria, 2019.

- V. Piergigli, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482: un traguardo per le minoranze linguistiche (finora) debolmente protette*, in *Quaderni costituzionali*, 2000;
- V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001;
- M. Stipo, *Minoranze etnico-linguistiche (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, rist. 2002.
- R. Tarchi, *Disposizione X*, in *Commentario Branca*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna, 1995.
- R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi e M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994.
- R. Toniatti, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009.
- R. Toniatti, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. Louvin (a cura di), *Autonomie(s) en Mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019.
- R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista*, Pisa, 2020.
- R. Toniatti, *The Next Target: Amending the Amending Procedure*, in *Europa Ethnica*, 2022.
- R. Toniatti, *Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant'anni, con qualche amarezza* in R. Toniatti (a cura di) *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. La complessità di una dialettica (1970-2020)*, Napoli, 2022.
- R. Toniatti, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità* in R. Toniatti (a cura di), *La specialità nella specialità*, Napoli, 2022.

Leopoldo Coen

*Professore associato di Diritto amministrativo,
Università di Udine*

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE ED EUROPEA

DALLA DIMENSIONE INTERNAZIONALE ALLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE

Le attività di diritto internazionale degli enti territoriali, si sa, sono condizionate dalla riserva esclusiva statale in materia di politica estera. L'articolo 117 della costituzione come riformato nel 2001 riconosce tuttavia alle regioni una potestà legislativa concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea oltre alla facoltà di concludere accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altro stato nei casi e con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato. Questi principi costituzionali sono stati successivamente declinati ad opera della legge 131/2003 in modi e forme tali da ridurre ampiamente gli spazi di autonomia degli enti territoriali¹.

Dal quadro generale dunque, poiché non distingue tra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, non è possibile trarre indicazioni riguardo alla facoltà, per il Friuli Venezia Giulia, di esercitare attività particolari in questo settore, che rappresentino l'espressione di prerogative ricollegabili al regime del-

la specialità. Ben altro discorso si può sviluppare con riguardo alle attività di cooperazione tra enti contigui alla linea di confine che la separa dall'Austria e dalla Slovenia e con enti addirittura non confinanti direttamente facendo leva sulle competenze legislative di cui gode e orientandole in modo funzionale a costituire accordi volti alla cooperazione transfrontaliera e territoriale. Come si vedrà, infatti, le possibilità di costituire linee di azione politica in questo ambito, sono piuttosto ampie e si prestano a svolgere un'attività di governo e sviluppo ricche di contenuti.

Quando si parla di cooperazione territoriale, i primi esempi a cui fare riferimento sono quelli rappresentati dalla cooperazione transfrontaliera, che vantano un'esperienza già piuttosto consolidata da tempo. Si tratta infatti di quegli strumenti predisposti dall'Unione Europea, consistenti soprattutto in interventi di sostegno finanziario, che hanno la funzione di promuovere la collaborazione tra soggetti posti a cavallo della linea di confine, utili a realizzare infrastrutture, erogare servizi, migliorare l'integrazione tra i sistemi amministrativi. Un esempio tipico di questo genere è rappresentato dai progetti Interreg, su cui si è formata già da tempo una notevole esperienza. Si finanziano progetti di partenariato transfrontaliero che producono risultati utili e durevoli per le collettività coinvolte in un arco temporale prestabilito. Partner dei progetti ammessi al finanziamento possono essere, a seconda di quanto previsto dai bandi, enti territoriali e altre amministrazioni pubbliche, università e istituti di ricerca, enti pubblici e inoltre associazioni e imprese, a seconda, appunto, degli assi prioritari di intervento individuati.

In sostanza, in questi casi l'attività di cooperazione si regge su un accordo di partenariato che è destinato a durare per tutto l'arco di tempo necessario a conseguire l'obiettivo ammesso al cofinanziamento. Una volta realizzato il progetto, il partenariato si scioglie. Questo modo di operare ricorda il modello convenzionale, posto in essere tra amministrazioni o tra amministrazioni e privati, che vanta una tradizione assai risalente nella prassi dell'attività amministrativa e ampiamente studiata in letteratura [Falcon 1984].² Ciò che invece presenta un interesse maggiore è piuttosto la cooperazione attuata mediante strumenti più "strutturati", ossia legati non solo alla realizzazione di singoli progetti, per quanto importanti e complessi, ma utili ad istituire sedi adatte ad un'attività di cooperazione di carattere strategico, intesa perciò come una azione politica condivisa, proiettata su un orizzonte temporale di medio - lungo periodo, ponendo in essere quegli strumenti atti a perseguire quelle politiche di pianificazione strategica tipiche della cooperazione "territoriale", ossia quel-

la attuata a livello transfrontaliero, interregionale, interterritoriale e anche transnazionale. In tal senso, per chiarire meglio il significato di quanto si vuole sostenere, si tratta di sviluppare rapporti che, superando il modello di partenariato di tipo convenzionale, evolvano in partenariato istituzionale.

Le organizzazioni di questo tipo si rifanno a due contesti normativi diversi: la Convenzione di Madrid, che ha previsto le "euro-regioni", e l'Unione Europea, che ha disciplinato il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Per i motivi che saranno esposti immediatamente, si dedicheranno le pagine che seguono esclusivamente al GECT.

1. L'UNIONE EUROPEA E LE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE

La cooperazione territoriale, come è noto, rappresenta una delle politiche a cui l'Unione Europea dedica maggiore attenzione e destina ingenti risorse. All'analisi degli istituti preposti all'attuazione di questi programmi, e tra questi in particolare al GECT, va in ogni caso premessa una breve disamina delle competenze regionali, con particolare riguardo alla specialità del Friuli Venezia Giulia, proprio al fine di apprezzare come l'azione posta in essere ai due diversi livelli di governo possa convergere verso il perseguimento di obiettivi comuni.

Come già osservato, la Regione, pur vantando uno statuto speciale, non gode di un regime differenziato rispetto alle regioni ordinarie in merito all'esercizio di poteri legati all'attuazione del diritto dell'Unione europea, né lo Statuto reca specifiche disposizioni al riguardo, molto probabilmente perché, considerati i tempi in cui è stato approvato, la "questione comunitaria" non aveva assunto all'epoca l'importanza attuale.³

Per individuare i tratti che anche per questi aspetti differenziano le regioni speciali dalle altre regioni a statuto ordinario, si deve perciò muovere innanzitutto dal catalogo delle competenze legislative disciplinate dagli Statuti. Ciò significa che la specialità in merito ai rapporti con l'UE dipende, nella sostanza, dall'ampiezza del potere legislativo di cui godono le regioni speciali nelle materie in cui si pongono questioni di attuazione della normativa dell'Unione: in queste materie di competenza esclusiva, infatti, il Friuli Venezia Giulia può intervenire disponendo di margini di autonomia più ampi di quelli delle regioni ordinarie, nel rispetto, ovviamente, di quanto previsto dai regolamenti e dalle direttive,



Una riunione della Comunità di lavoro Alpe Adria

nella misura in cui questi non prevedano disposizioni direttamente applicabili.⁴

A questo punto è tuttavia necessario sviluppare alcuni ragionamenti in via preliminare, che consentano di comprendere quale ruolo la Regione possa meglio interpretare proprio alla luce delle opportunità che l'ordinamento della UE è in grado di offrire. Si vuole alludere, così, all'insegnamento di chi ha reso evidente come le "etichette" con cui il legislatore individua le materie dicano assai poco relativamente ai rispettivi contenuti. Si tratterebbe piuttosto di "pagine bianche" che hanno bisogno di essere scritte mediante l'esercizio di un'attività ad elevato tasso di discrezionalità politica, ossia legislativa, a sua volta sorvegliata dalla Corte costituzionale alla luce dei criteri che questa ha elaborato nel corso del tempo [Paladin 1971]. Va inoltre considerato

che la riforma costituzionale del 2001, ha reso, se possibile, ancor più complessa questa operazione, poiché negli elenchi redatti secondo gli stilemi tradizionali sono comparse nuove "etichette", che male si prestano a tenere distinti oggetti e funzioni, ma invece individuano aree di intervento, indicano obiettivi da perseguire, in cui concorrono interessi diversi facenti capo a loro volta a livelli di governo e a settori materiali distinti [Benelli 2006].

Questo mutamento nel modo di indicare le materie, che tende a confondere gli ambiti di competenza di diversi soggetti i quali, ciascuno per la sua parte, concorrono ad esercitare le diverse funzioni va colta tuttavia come un'opportunità [Bin 2009]. È la stessa Corte costituzionale ad avvertire che ragionare per "materie" non è più un metodo produttivo, non è una prospettiva adeguata con cui affrontare i problemi che la politica, con le leggi, è chiamata a risolvere: "è il concetto stesso di "materia" a costituire uno strumento spuntato, un perimetro burocratico inadeguato a contenere o classificare la stragrande parte delle leggi, statali o regionali che siano" [Bin 2016]. E non a caso un suggerimento interessante sul cambiamento del metodo di governare arriva proprio dall'Unione Europea. Per definire le competenze delle istituzioni comunitarie, infatti, il Trattato istitutivo non ricorre ai tradizionali elenchi di materie, ma fissa invece obiettivi e finalità che devono essere perseguiti dalle istituzioni attraverso specifiche politiche [Bin, Caretti 2005]. Così come le competenze delle istituzioni comunitarie non sono organizzate per materie statiche e predeterminabili, ma hanno un carattere spiccatamente dinamico, così si dovrebbe assumere anche sul piano interno, un'abitudine a ragionare e ad operare per politiche, ossia coordinando l'esercizio di funzioni facenti astrattamente capo a soggetti diversi, nell'ottica di conseguire risultati che l'azione di singoli enti, nell'ambito delle specifiche materie di propria competenza, non sarebbero mai in grado di realizzare.

Le cosiddette "materie" acquistano così un carattere dinamico, per cui l'individuazione di contenuti specifici si pone in termini recessivi, rispetto al carattere complesso delle funzioni che si devono esercitare secondo modalità e tempi coordinati. A ben vedere questo modo di ragionare "per politiche", anziché "per materie" non è altro che l'attuazione sul campo del principio di sussidiarietà [Bin 2013].

Le politiche pubbliche si svolgono per programmi, mentre le materie (le competenze) individuano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Mentre le materie qualificano ciascuna uno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri, le politiche pubbliche sollecitano ad impie-

gare tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia, ossia l'assetto delle competenze, in cui ognuno di essi è collocato, perciò i problemi si pongono non a caso, quando queste attività "dinamiche" si confrontano con la statica delle organizzazioni burocratiche, abituate ad agire per competenze e quindi in un'ottica settoriale [Bin 2013, Coen 2014].

Questo modo di interpretare le modalità dell'esercizio delle potestà pubbliche si mostra particolarmente adatto, e non a caso, ad attuare le azioni necessarie a perseguire la coesione territoriale mediante la cooperazione transfrontaliera, territoriale e transnazionale: anche in questo caso, infatti, non si tratta di esercitare funzioni connesse all'ambito di una specifica materia così definita, ma tutto all'opposto, di individuare obiettivi e porre in campo tutte quelle azioni che siano in grado di assicurarne il conseguimento nei termini stabiliti e che possano realizzare miglioramenti tangibili per le comunità interessate. Considerando in quest'ottica ciò che dipende dalla normativa UE e che incrocia le competenze regionali, si può notare come le materie in cui le Regioni esercitano una competenza legislativa esclusiva, contando perciò su maggiori spazi di autonomia, non siano affatto poche e comunque tutte di carattere per così dire "strategico": riguardano infatti lo sviluppo delle attività produttive, la realizzazione di infrastrutture e, di fondamentale importanza, il governo del territorio.

2. L'UNIONE EUROPEA E LE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE

Quanto si è sostenuto sino a questo punto torna utile per illustrare gli strumenti e il metodo di azione delle politiche comunitarie volte a favorire la coesione territoriale mediante la cooperazione territoriale.

È trascorso più di un decennio anni da quando l'Unione Europea ha assunto la "coesione territoriale" nei termini di un vero e proprio obiettivo comunitario⁵, da attuarsi, non a caso mediante azioni volte a rendere efficiente la cooperazione e la coerenza strategica tra organismi pubblici, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi della strategia europea 2020 ed ora a quelli individuati dalla strategia 2030.

Alle politiche di coesione l'Unione Europea ha dedicato un'attenzione crescente, destinando un'importante disponibilità

di risorse, tanto che queste costituiscono ormai uno dei cinque grandi obiettivi dell'UE stessa, nel senso di rappresentare un elemento centrale delle relazioni tra cittadini e istituzioni comunitarie [Simonato 2017]. E nell'attuazione di queste politiche risulta evidente il ruolo fondamentale esercitato proprio dalle regioni e, in generale, dagli enti territoriali di secondo livello.

Come si legge nei documenti prodotti a questo riguardo dall'Unione Europea, il concetto di coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e potenzia il significato e sta ad indicare che le persone non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano⁶. Ciò significa promuovere politiche volte a migliorare le opportunità di un accesso paritario alle infrastrutture di base, ai servizi essenziali e alla conoscenza, intesi tutti come servizi di interesse economico generale (SIEG).

Coniugando efficienza ed equità, il Trattato assegna alla politica di coesione un compito generale, che è "promuovere uno sviluppo complessivo armonioso", espressione che riassume il mix di obiettivi di efficienza e crescita economica, unita all'equità sociale. Nel dettaglio, ossia quale compito particolare, si prevede di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite⁷.

Il tratto innovativo di queste politiche consiste soprattutto nell'affidare la loro elaborazione e attuazione al livello regionale e locale, ossia ai territori che ne risultano direttamente coinvolti. In questo senso gli interventi sono "cuciti sugli specifici contesti territoriali e sulle loro connessioni spaziali"⁸, superando ciò che si definisce il "vecchio approccio", ossia quello basato sulle sovvenzioni alle imprese. La politica di sviluppo territoriale si fonda invece su un nuovo paradigma, proprio in quanto *placed-based*, ossia costruita su tre elementi: la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali, le preferenze e le conoscenze locali e infine il ruolo giocato dalle connessioni materiali e immateriali tra i luoghi.

Una politica di questo tipo si compone così di una strategia di sviluppo a lungo termine, con l'obiettivo di ridurre l'inefficienza preesistente e le disuguaglianze, la produzione di pacchetti di beni pubblici e servizi integrati, calibrati sui territori, concepiti e attuati mediante lo stimolo e l'aggregazione di preferenze e conoscenze locali, attraverso istituzioni politiche partecipative e mediante la creazione di collegamenti con altri territori, infine con la promozione del territorio dall'esterno, attraverso un sistema di governo multilivello, e con i finanziamenti soggetti a condizionalità sugli obiettivi.

In sintesi, il carattere *placed-based* di queste politiche si riferisce sia alla natura, dipendente dal contesto, dei problemi di efficienza e di equità, di cui si occupa la politica, sia al fatto che la progettazione di interventi integrati deve essere adattata ai territori, in quanto dipende in larga misura dalle conoscenze e dagli orientamenti dei destinatari stessi delle politiche. Nella elaborazione di queste politiche, che devono essere capaci innanzitutto di "leggere" un territorio, è perciò evidente l'importanza del ruolo che viene attribuito alle collettività regionali e locali, considerato soprattutto che, secondo questo approccio, le "regioni" non sono più definite in base alle circoscrizioni amministrative, ma in relazione alla capacità di aggregare più soggetti sulla base di un progetto di sviluppo condiviso.

3. LE ISTITUZIONI DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE

L'esempio più risalente di struttura organizzata istituita per promuovere la cooperazione transfrontaliera è rappresentato da ciò che, genericamente e in modo atecnico, si indica come "euroregione" [Bartole 2005]. In Europa si conoscono diversi casi di cooperazione transfrontaliera che si sono organizzati nella forma sia della comunità di lavoro o comunità di interessi, priva di personalità giuridica, sia in quella di enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato.

La base giuridica per la costituzione di queste entità è rappresentata dalla Convenzione di Madrid, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1980, entrata in vigore nel 1981 e a cui l'Italia ha dato attuazione con la legge 948/1984⁹. La circostanza che l'Italia non abbia mai firmato né ratificato i protocolli più recenti additivi alla Convenzione, approvati proprio allo scopo di rendere più semplice la costituzione delle "euroregioni", ha reso piuttosto complesso l'impiego di questo istituto da parte delle regioni, tant'è che questo modello di cooperazione territoriale non ha avuto successo in Italia. In questo caso, inoltre, l'ambito dell'esercizio della competenza regionale, come si può notare, viene attratto nell'ambito dei rapporti internazionali, per cui scatterebbero le limitazioni che già la Corte costituzionale ha indicato in numerose occasioni [Giangaspero 2006].

In un contesto del genere si inserisce dunque l'azione dell'Unione Europea (all'epoca Comunità Europea), nel momento in cui viene decisa l'adozione del regolamento (CE) 1082/2006, relativo al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)¹⁰,

che ha il merito di semplificare la costituzione di enti dotati di personalità giuridica, sulla base della disciplina del diritto comunitario, soggetta perciò a vincoli meno restrittivi relativamente all'impiego delle competenze regionali [Allegrì 2009, Bartole 2005, Isaza Querini 2014].

In questo campo la Regione Friuli Venezia Giulia ha maturato nel corso del tempo esperienze che la vedono coinvolta ormai da anni in organismi che operano nell'ottica della cooperazione territoriale. Oltre ai GECT, di cui si dirà immediatamente, non va infatti scordata l'iniziativa, pionieristica per i tempi in cui fu promossa, della "Comunità di lavoro Alpe Adria".

La "Comunità di lavoro Alpe Adria" è stato un raggruppamento regionale avente come scopo il rafforzamento delle relazioni tra enti regionali confinanti attraverso l'integrazione socioeconomica, culturale e politica.¹¹ Fondata nel 1978, non prevista dalle norme di diritto internazionale e dunque rientrante nella categoria delle attività di c.d. "mero rilievo internazionale", ha visto l'adesione del Friuli Venezia Giulia, del Veneto, della Carinzia, dell'Austria Superiore, della Stiria, della Slovenia e della Croazia e, quali "osservatori attivi" anche della Baviera e del Land Salisburgo. Successivamente si sono aggiunti il Trentino Alto Adige, il Burgenland, la Lombardia, le divisioni di Győr - Moson - Sopron, Vas, Somogy, Zala, Ticino, Baranya, e la Regione Emilia Romagna.

Le attività della Comunità di lavoro hanno avuto ad oggetto le comunicazioni transalpine, il movimento portuale, la produzione e il trasporto di energia, l'agricoltura e l'economia forestale, l'economia idrica, il turismo, la protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, il governo del territorio, rapporti culturali e scientifici». Nel 2012 il Friuli Venezia Giulia, il Veneto e la Carinzia hanno revocato la loro adesione, proprio in coincidenza con la formazione del GECT "Euregio Senza confini" che attualmente li vede associati.

Fondato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dalla Regione del Veneto e dal Land Carinzia, il GECT "Euregio Senza confini", attualmente molto attivo, ha lo scopo di favorire, facilitare e promuovere tra i suoi componenti la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nell'Unione europea attuando progetti comuni per lo sviluppo dei rispettivi territori e per le popolazioni di confine coinvolte. Vengono così rafforzati la coesione economica e sociale e i legami economici, sociali e culturali tra le popolazioni. Il GECT promuove la cooperazione transfrontaliera attuando progetti comuni per lo sviluppo dei rispettivi territori e per le popolazioni di confine ed è inoltre coinvolto in tre "macroregioni": la Macroregione Adriatico Ionio (EUSAIR), la Macrore-

gione Alpina (EUSALP) e la Macroregione per il Danubio (EUSDR). Oltre a partecipare a numerosi progetti Interreg, il GECT "Euregio Senza confini" opera principalmente negli ambiti dello sviluppo territoriale, dei trasporti e delle infrastrutture, del lavoro e della formazione professionale, del turismo e della protezione civile. Di recente è stato istituito il Comitato dei componenti e dei partner associati per la programmazione europea e per l'implementazione delle strategie macroregionali dell'Unione Europea.¹²

Per il Land Carinzia, il Friuli Venezia Giulia e il Veneto esiste inoltre, al di là della cooperazione all'interno del GECT, la possibilità di mettersi in rete e di rafforzare la cooperazione con le piattaforme informative esistenti, quali ad esempio la Comunità di lavoro delle Regioni europee di confine (AGEG) o la Missione operativa transfrontaliera (MOT), avendo pertanto anche l'opportunità di presentare nelle sedi europee le esigenze della comunità transfrontaliera per rafforzare gli strumenti a favore dei cittadini che vivono in queste aree.

Infine va ricordato il "GECT GO", che è stato fondato nel 2011 dai Comuni di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter - Vrtojba, coinvolgendo perciò tre enti locali, per operare congiuntamente soprattutto per un'integrazione nella strategia dello sviluppo urbano e valorizzare le esperienze già maturate nella cooperazione nell'ottica di considerare le tre città come un'unica realtà. I pilastri principali per la finalizzazione della strategia territoriale dell'area GECT GO sono perciò la capitalizzazione di due periodi di programmazione europei del programma Italia - Slovenia, per massimizzare l'efficacia e l'efficienza degli investimenti pubblici, la rivitalizzazione dell'economia di frontiera convertendo, grazie ad un approccio innovativo volto a trasformare il concetto di confine da punto di debolezza (una barriera) ad opportunità, l'aumento dell'erogazione di servizi locali rivolti ai cittadini di tutti tre comuni. Il GECT GO è inoltre chiamato a svolgere un ruolo di rilievo nell'ambito di "Nova Gorica e Gorizia Capitale europea della cultura 2025".

4. IL GECT: IL QUADRO NORMATIVO E IL PROCEDIMENTO DI ISTITUZIONE

Il GECT (Gruppo europeo di Cooperazione Territoriale) può rappresentare uno dei modelli cui fare riferimento per organizzare quel rapporto stabile e multilaterale di cooperazione territoriale, in grado di coinvolgere contemporaneamente soggetti

appartenenti a Stati diversi e a diversi livelli di governo, fissando un quadro giuridico comune [AA.VV. 2007, Coen 2009, Coen 2010, Dickman 2006, Schuster 2010, Papisca 2010, Palermo, Parolari, Valdesalici 2013]. Il regolamento CE 1082/2006, che istituisce la figura del GECT, ha così risolto le principali difficoltà che hanno impedito il pieno impiego degli strumenti convenzionali promossi a partire dal 1980 nell'ambito del Consiglio d'Europa.

La disciplina comunitaria rappresenta in ogni caso un'opportunità da non mancare per quanto obblighi, appunto, ad affrontare una serie di questioni che in questa sede possono essere soltanto elencate in estrema sintesi. Il regolamento infatti non reca una disciplina compiuta del GECT, ma si limita a definirne i contorni generali, fissa le (poche) modalità procedurali utili alla sua istituzione e alcune regole sul suo funzionamento, determina alcuni adempimenti statali e degli enti che vi partecipano. Tutto ciò che non è disciplinato dal regolamento (e si tratta di numerosi aspetti essenziali) è demandato alla convenzione che lo istituisce, allo statuto, alla normativa comunitaria ed infine alla legge dello Stato in cui il GECT stabilisce la propria sede.

Per ciò che riguarda l'istituzione del GECT, non si presentano particolari difficoltà una volta che lo Stato abbia adottato le norme necessarie a esprimere la propria autorizzazione. La costituzione del GECT può procedere infatti in modo piuttosto spedito, risolte le questioni di merito relativamente ai compiti che si intendono attribuirgli: questione, questa, da affrontare con la dovuta attenzione e su cui si ritornerà immediatamente.

L'iniziativa spetta ai suoi (futuri) membri, che possono essere gli Stati, le collettività regionali o locali e le loro rispettive forme associative, oppure altri organismi di diritto pubblico, imprese pubbliche e imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale¹³. Possono altresì far parte di un GECT anche entità appartenenti a Stati terzi, purché lo consentano la legislazione del Paese terzo o gli accordi interstatali tra questo e lo Stato membro dell'UE. Gli Stati a cui i potenziali componenti del GECT appartengono possono negare l'autorizzazione alla partecipazione qualora questa contrasti con il dettato del regolamento o della legislazione nazionale, o per motivi di ordine pubblico o di interesse pubblico¹⁴. L'eventuale diniego alla partecipazione va ovviamente motivato in modo congruo e non può essere utilizzato al mero fine di ostacolare la costituzione del GECT¹⁵.

I componenti possono decidere di costituire il GECT come entità giuridica separata o di affidarne le funzioni ad uno di loro. Le competenze sono definite in una convenzione di cooperazione obbligatoria, dalla quale sono esclusi i poteri che un ente

esercita in quanto autorità pubblica, quali ad esempio i poteri di polizia e di regolamentazione. Nei limiti delle funzioni delegategli, il GECT agisce in nome e per conto dei suoi membri, possiede a tal fine la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali [Caporale 2007]. La convenzione precisa la funzione del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento, ne definisce i compiti nell'ambito della cooperazione, individua le responsabilità dei componenti e il diritto applicabile.

Sulla base della convenzione istitutiva, il GECT adotta il proprio statuto che, a sua volta, reca le disposizioni relative all'elenco dei membri, fissa l'obiettivo e le funzioni del GECT, nonché le relazioni tra i suoi componenti, adotta la denominazione e fissa la sede, disciplina gli organi, le loro competenze e il relativo funzionamento, regola le procedure decisionali, individua la lingua (o le lingue) di lavoro, disciplina gli aspetti relativi all'assunzione e alla gestione del personale, alle modalità di versamento dei contributi finanziari dovuti dai membri e alle norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio.

La bozza di statuto e la convenzione, come si è detto, sono quindi sottoposti all'approvazione degli Stati cui appartengono i diversi componenti.

Oltre a quanto si è osservato in merito all'apertura alla partecipazione di entità appartenenti a Stati terzi, vanno ricordate anche le altre innovazioni introdotte ad opera del regolamento (UE) 1302/2013, che ha modificato il testo del regolamento (CE) 1082/2006, proprio al fine di semplificare la costituzione e di ampliare le possibilità di partecipazione ad un'ampia gamma di soggetti. In merito al procedimento di istituzione va infatti ricordato che è stato eliminato il riferimento agli statuti, differenziando questi atti che disciplinano gli aspetti funzionali dei GECT, rispetto alle convenzioni, che ne regolano gli elementi costitutivi e si prevede inoltre il meccanismo del silenzio assenso, nell'ipotesi in cui l'autorizzazione statale non venga adottata nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto costitutivo. Anche il regime della responsabilità viene disciplinato in modo più dettagliato e, come si vedrà immediatamente, vengono anche ampliati i compiti che il GECT può essere chiamato a svolgere, in modo da renderlo più funzionale a superare gli ostacoli posti dal mercato interno [Isaza Querini 2014].

Gli aspetti più innovativi riguardano però le aperture alla partecipazione di Stati terzi e dei Paesi o Territori d'oltremare (PTOM), poiché il nuovo regolamento consente la formazione di GECT composti da almeno due entità appartenenti alla UE e da uno o

più Stati limitrofi, a condizione che tali Stati siano legati da iniziative di cooperazione territoriale o attuino programmi finanziati dalla UE, e le stesse regole si applicano anche all'adesione di uno o più PTOM. I GECT possono essere formati anche da membri di un solo Stato UE assieme a uno o più Paesi terzi limitrofi, purché il GECT sia coerente con l'obiettivo della cooperazione territoriale dello Stato UE o delle relazioni bilaterali con i Paesi terzi interessati. Alle medesime condizioni possono essere costituiti GECT composti da membri di un solo Stato UE e di uno o più PTOM legati a quello stesso Stato [Isaza Querini 2014].

5. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL GECT

Si è accennato ad alcune questioni di merito, che attengono cioè alla disciplina concreta di funzionamento del GECT e che implicano una negoziazione approfondita tra i potenziali componenti e l'adozione di soluzioni che il regolamento comunitario ha lasciato aperte.

La decisione sulla qualificazione della personalità giuridica attribuita al GECT è stata demandata dal regolamento alla decisione delle autorità nazionali e l'Italia ha optato per la figura dell'ente pubblico non economico [Isaza Querini 2014, Allegri 2009, Papisca 2009]¹⁶. Inoltre, anche la scelta in merito alla localizzazione della sede del GECT è di importanza non secondaria, poiché da questa consegue la soggezione al diritto dell'ordinamento competente a disciplinare in via residuale la sua attività, per le parti che non siano già normate dal regolamento, dalla convenzione e dallo statuto. A tale proposito si tratta altresì di individuare il contenuto e la natura degli accordi di "riconoscimento reciproco" necessari ad esercitare il controllo finanziario, di definire il regime della responsabilità patrimoniale verso i terzi, sia del Gruppo, sia dei suoi membri considerati individualmente. In stretta connessione con la tematica della responsabilità si pone anche la decisione sull'intensità dei controlli statali, preventivi e successivi, sulla costituzione e sul funzionamento del GECT, nella quale è necessario tenere conto dell'assetto costituzionale dell'ordinamento in cui questo ha collocato la propria sede, ma anche di quelli degli ordinamenti cui appartengono le diverse autorità territoriali che vi hanno aderito.

C'è una questione preliminare che va tuttavia affrontata e risolta prima ancora di giungere alla costituzione del GECT e riguarda proprio l'assetto dell'organizzazione che si vuole realizza-

re. Posto che si tratta a tutti gli effetti una struttura stabile dotata di una propria soggettività, distinta da quella dei suoi componenti e quindi in grado di esercitare in prima persona tutte le funzioni che le sono state delegate dai partecipanti, vanno considerate attentamente quali scelte operare proprio in merito alle modalità con cui queste funzioni debbano essere esercitate [Bartole 2006]. Non si tratta di una decisione semplice, ma è sicuramente ineludibile: in buona sostanza i partecipanti devono stabilire preliminarmente quali risorse, innanzitutto umane e materiali, sono disposti a conferire al GECT affinché questo possa operare concretamente, di quanto personale debba essere dotato, con quali professionalità, di quali mezzi debba disporre. A sua volta, una scelta di questo tipo determina una serie di altre questioni da affrontare: innanzitutto, nel caso in cui si voglia dotare il GECT di personale "proprio", se si ritenga preferibile procedere mediante un sistema di "distacco" del personale già presente nelle amministrazioni partecipanti, ovvero dare corso a nuove assunzioni alle quali provvederà direttamente il GECT, impiegando a tal fine i mezzi finanziari messi a disposizione dei suoi componenti. In un periodo caratterizzato da una scarsa disponibilità di risorse, la soluzione preferibile pare sia optare per una struttura organizzativa molto più "leggera", che funga prevalentemente da sede di elaborazione e concertazione dei programmi e delle azioni che dovranno essere quindi attuate in modo coordinato dagli apparati amministrativi dei singoli enti aderenti.

Si tratta di una decisione da assumere con riferimento alla specifica situazione concreta e che pone di fronte ad un'alternativa che presenta in entrambi i casi vantaggi e inconvenienti da soppesare con attenzione, proprio per il carattere strategico che riveste.

6. LE FUNZIONI DEL GECT

La scelta in merito al modello organizzativo è comunque a sua volta una conseguenza diretta delle decisioni relative ai compiti e alle funzioni che si vogliono attribuire al GECT: è infatti da queste considerazioni di carattere strategico che è necessario partire, nel momento in cui i partner decidono di dar vita a questo strumento della cooperazione territoriale, al fine di sfruttarne al meglio le potenzialità, poiché dalla individuazione del fine dipende la scelta del mezzo, e non viceversa, la capacità di condividere tra i partner una visione comune sulle strategie

quantomeno di medio periodo rappresenta il presupposto indeffettibile da cui muovere il primo passo.

I compiti che il regolamento assegna in linea generale ai GECT sono infatti piuttosto ampi, per quanto comunque finalizzati all'eliminazione degli squilibri strutturali presenti tra le diverse regioni europee, poiché sotto l'etichetta della "cooperazione territoriale" si possono ricomprendere una vasta gamma di competenze. In primo luogo le attività affidate al GECT possono consistere nell'attuazione dei programmi e dei progetti finanziati dalla UE mediante l'impiego delle risorse stanziare dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di coesione, ma il GECT può operare anche per svolgere azioni specifiche di cooperazione territoriale senza ricorrere al sostegno finanziario dell'Unione. In questo caso, pur rimanendo nell'ambito delle competenze attribuite ai singoli componenti da parte dei rispettivi ordinamenti costituzionali, si aprono interessanti possibilità nella realizzazione di programmi e progetti di valore strategico, comunque sussunti nella previsione della cooperazione territoriale, acquisendo così le caratteristiche proprie di una vera e propria politica di dimensione macroregionale [Isaza Querini 2014].

È peraltro evidente che le possibilità di operare con successo, producendo politiche efficaci e risultati tangibili, dipendono in larga misura dalla circostanza che gli enti sub-statali aderenti al GECT godano di una gamma di competenze omogenee e di margini di autonomia abbastanza simili tra loro. Questo aspetto non dovrebbe tuttavia suscitare preoccupazioni eccessive per quanto riguarda la parte italiana: già ad una ricognizione sommaria di quanto prevede lo statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, si può infatti apprezzare come il catalogo delle materie compreso nelle diverse disposizioni normative consenta di intervenire in numerosi campi in tema di realizzazione di infrastrutture, di organizzazione ed erogazione di servizi e di governo del territorio¹⁷. Puntando su una lettura "estensiva" di questo catalogo, per quanto rispettosa della giurisprudenza costituzionale, si possono perciò attuare progetti strategici volti ad eliminare le differenze più evidenti tra le aree poste a cavallo di un confine, fino a coinvolgere territori via via più vasti.

Un secondo risultato, non meno importante del superamento delle differenze strutturali tra aree contigue è altresì quello di realizzare una disciplina ed un assetto organizzativo degli apparati tecnico - burocratici maggiormente omogeneo e quindi favorevole a stimolare forme di collaborazione tra imprese appartenenti a regioni e Stati diversi.

Il cambiamento richiesto nelle modalità di azione dei decisori pubblici non potrebbe risultare più evidente: sarebbe del tutto vano infatti pensare di operare attraverso atti assunti nell'ambito di competenze puntualmente inquadrati in ambiti materiali rigidamente definiti. Tutto all'opposto, si richiede una capacità di coordinare l'esercizio di funzioni in una logica di processo, cui sono chiamati a partecipare i diversi attori, non sempre solo pubblici, in un'ottica di governance multilivello [Simonato 2017].

Un cambiamento del genere richiede di disporre di strumenti adeguati alla complessità delle politiche da progettare e attuare. Questi vanno ricercati innanzitutto in procedure di tipo cooperativo, piuttosto che nella predisposizione di atti di regolazione, attraverso metodi di coordinamento e concertazione che assicurino flessibilità e collaborazione tra gli attori coinvolti. Strumenti di tipo negoziale, quindi, che fissino innanzitutto i criteri di un metodo di governo [Civitaresse Matteucci 1999, Cortese 2012],¹⁸ e sappiano sfruttare quanto l'UE va elaborando al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nell'ambito della cooperazione territoriale [Grisostolo 2020].¹⁹

Allo stato attuale risultano censiti dal Comitato europeo delle regioni ben sessantatré GECT, otto di questi vedono la partecipazione di regioni e comuni italiani e cinque coinvolgono regioni speciali. Per ciò che riguarda specificamente il Friuli Venezia Giulia, a tale proposito, si sono già menzionati il GECT "Euregio Senza confini" e il GECT "Gorizia – Nova Goriza – Sempeter-Vrtojba".

Il governo del territorio, inteso come il luogo in cui provvedere alla realizzazione di infrastrutture in modo sostenibile per l'ambiente e per il paesaggio è una delle missioni che si ritrovano in tutti i casi e che si salda bene con le competenze che regioni e comuni già esercitano sulla base delle rispettive legislazioni nazionali. Ma altrettanto interesse è dedicato anche alle attività di erogazione dei servizi che rappresentano, tra l'altro, funzioni destinate a mantenere rapporti di collaborazione duraturi nel tempo.

In ogni caso, comunque, il tratto che caratterizza questo tipo di progettualità è il suo carattere "strategico", ossia composto da una serie di azioni coordinate non solo sul piano spaziale, ma innanzitutto frutto di una proiezione temporale nel medio e lungo periodo, articolate tuttavia in modo tale da riuscire a conseguire risultati intermedi misurabili e apprezzabili dai destinatari, lungo tutto il processo necessario alla loro realizzazione. Così considerati, dunque, questi progetti rendono effettivo proprio quel modello di cooperazione territoriale che si inquadra nell'ambito più vasto delle politiche europee di coesione.

NOTE

- 1 Si veda la Legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.
- 2 La letteratura, a partire da questo studio ormai classico, ha conosciuto nel tempo uno sviluppo notevole.
- 3 Per la verità si potrebbe ricordare quanto previsto dal progetto di legge costituzionale di iniziativa regionale, approvato dal Consiglio nell’autunno del 2005, in tema di rapporti comunitari tra Friuli Venezia Giulia e UE. Il progetto del nuovo Statuto speciale, infatti, articolava la disciplina dei rapporti tra Friuli Venezia Giulia e UE in quattro punti. Il primo disciplinava la c.d. “fase ascendente” delle politiche comunitarie, il secondo rinviava alla c.d. “legge regionale statutaria” per i rapporti tra Giunta e Consiglio, il terzo punto riprendeva la disciplina comune a tutte le regioni per la fase del recepimento degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, il quarto punto, infine, riguardava il contenzioso con le istituzioni europee. Cfr. PdL Cost. di iniziativa regionale n. 519, presentato alla Camera il giorno 8 maggio 2006, assegnato alla Commissione Affari costituzionali, ma decaduto a seguito della conclusione anticipata della XV legislatura.
- 4 Considerando inoltre, come già ricordato, che quanto previsto dall’art. 11, comma 3, della l. 131/2003 non ha avuto praticamente attuazione nemmeno per quanto riguarda le regioni speciali.
- 5 Si veda già l’adozione dell’Agenda territoriale dell’Unione europea da parte dei ministri responsabili dell’assetto territoriale e dello sviluppo, a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007, in linea peraltro con le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.
- 6 Si veda la Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE) e, più recente, *Interventi per l’occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni UE. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, luglio 2014, in particolare p. 179, sulle politiche di coesione.
- 7 In questi termini il Titolo XVIII “Coesione economica, sociale e territoriale” del TFUE. Spunti molto interessanti soprattutto per le questioni di metodo che pone, proprio con riferimento alla necessità di assumere una visione strategica da parte dei territori, si trovano in *Un’agenda per una politica di coesione riformata. Un approccio territorializzato per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea*, estratto dal *Rapporto elaborato da Fabrizio Barca, all’epoca dirigente generale e consigliere ministeriale presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, su richiesta di Danuta Hübner, commissaria per la politica regionale dell’Unione Europea, predisposto dall’Ufficio di rappresentanza della Regione Toscana a Bruxelles (aprile 2009)*.
- 8 Così ancora il *Rapporto*, cit. alla nota precedente.
- 9 La Convenzione di Madrid, stipulata nell’ambito del Consiglio d’Europa e aperta alla firma il 21 maggio 1980, è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. È stata firmata dall’Italia lo stesso giorno della sua apertura alla firma e quindi ratificata il 29 marzo 1985, in base alla legge 19 novembre 1984, n. 948. Il protocollo addizionale è stato aperto alla firma il 9 novembre 1995, è entrato in vigore il 1° dicembre 1998 ed è stato firmato dall’Italia il 5 dicembre 2000, ma non ratificato. Il secondo protocollo è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2001; il terzo protocollo è stato aperto alla firma il 16 novembre 2009 ed è entrato in vigore il 1° marzo 2013. Entrambi i protocolli non sono stati ancora né firmati, né ratificati dall’Italia.
- 10 Il regolamento è stato poi modificato in parte dal regolamento (UE) 1302/2013, che ha introdotto misure utili ad estendere anche ad enti extracomunitari la possibilità di aderire più semplicemente a GECT.
- 11 Originariamente “Comunità di lavoro dei Länder, delle Regioni e delle Repubbliche delle Alpi orientali”, ha successivamente mutato denominazione, per trasformarsi nel 2013 in un network denominato “Alleanza Alpe-Adria”.

- 12 Su sua richiesta, la Regione Istriana è stata ammessa a partecipare al Comitato in qualità di membro osservatore.
- 13 Gli organismi di diritto pubblico abilitati a costituire o a partecipare ad un GECT sono quelli indicati dall'Allegato I.1 del d.lgs. 36/2023 in materia di contratti delle amministrazioni pubbliche. Le imprese pubbliche e quelle che gestiscono servizi di interesse economico generale sono state inserite tra gli enti che possono partecipare ad un GECT ad opera del regolamento (UE) 1302/2013, che ha modificato il regolamento (UE) 1082/2006.
- 14 Allo stesso modo, ogni Stato può imporre al componente rientrante nella propria giurisdizione di recedere dalla partecipazione al GECT.
- 15 Obbligo rafforzato dal regolamento (UE) 1302/2013.
- 16 Il regolamento comunitario lascia infatti libera la scelta tra l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato: l'opzione del legisla-
- tore italiano è andata prevedibilmente verso il regime pubblicistico: così l'art. 46, comma 2, della l. 88/2009 (legge comunitaria per il 2008).
- 17 Si vedano in proposito gli articoli 4 e 5 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia.
- 18 In questo senso si esprime la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, del 6 ottobre 2008, 616 (def.). Può fungere da "modello" di questa forma di coordinamento la figura dell'accordo di programma disciplinata dal TUEL.
- 19 Si veda Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, COM (2018) 373, 29 maggio 2018.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aa. Vv. (2007), *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – GECT*, realizzato dal GEPE – Group of European Political Studies, diretto da N. Levrat per conto del Comitato delle Regioni, gennaio 2007, in <http://cooperazione.foromez.it/sections/documenti/studio-sul-gruppo>.

Allegrì M.R. (2009), *Cooperazione transnazionale fra enti substatuali: dalla convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 207.

Aloisio S. (2009), *Il GECT: disciplina comunitaria e attuazione italiana, un'analisi giuridica*, in *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, a cura di A. Papisca, Venezia, 95.

Asaro G. (2017), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): quadro normativo e prassi applicativa a dieci anni dall'adozione del Regolamento (CE) n. 1082/2006*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 87.

Barbati C., Endrici G. (2005), *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, il Mulino.

Bartole S. (2005), *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni*, 1045.

Bassanini F., Castelli L. (a cura di) (2008), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Firenze.

Benelli F. (2006), *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano.

- Bin R. (2009), *Le "materie": equivoci e aporie, in Poteri pubblici e sviluppo economico locale*, a cura di R. Bin e L. Coen, Padova, 13.
- Bin R. (2016), *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni* 791.
- Bin R., Caretti P. (2005), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna.
- Bin R. (2013), *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni* 528.
- Bonaretti M., *Origini, rimedi e misure della spesa improduttiva nei Comuni*, Labsus P Comuni, Labsus Paper n. 14 in www.labsus.org/media/Bonaretti_P14.pdf
- Boscolo S., Bernhart J., Januth A., Just D., Niedermüller K., Promberger K. (2003), *I governi locali nelle aree alpine: governance territoriale e sistemi di gestione*, Milano.
- Caporale M. (2007), *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo 2007*, suppl. al n. 4, 41.
- Caretti P. (1979), *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano.
- Caretti P. (2003), *Potere estero e "ruolo comunitario" delle regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 555.
- Cartabia M. (1998), *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comparato*, 206.
- Cerea G. (2012), *Le autonomie speciali: l'altra versione del regionalismo tra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano.
- Civitaresse Matteucci S. (1999), *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Agg. III, Milano, 9.
- Cocucci V. (2008), *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 891.
- Coen L. (2009), *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, in *Poteri pubblici e sviluppo economico locale*, a cura di R. Bin e L. Coen, Padova, 77, anche in *Le istituzioni del federalismo*, 273.
- Coen L. (2010), *Soluzioni organizzative per la cooperazione territoriale: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)*, in *La cooperazione territoriale in Europa. Il caso dell'Euroregione Alpino-Adriatica / Territorial Cooperation in Europe. The Case of the Alpine-Adriatic Euroregion*, a cura di S. Fabbro e A. Garlatti, Udine, 45.
- Coen L. (2014), *Governare per politiche e amministrare per processi: il coordinamento delle organizzazioni e del personale*, in *Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego*, a cura di A. Garlatti, Milano, 141.
- Commissione delle Comunità europee (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, 6 ottobre 2008, COM 616 (def.).
- Commissione delle Comunità europee (2018), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, COM 373.
- Commissione delle Comunità europee (2018), *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle regioni sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) modificato dal regolamento (UE) n. 1302/2013 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di finanziamento di tali gruppi*, COM 597 (def.).
- Comitato delle Regioni (2007), *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, studio n. 117, in <https://cor.europa.eu/>.
- Comitato delle Regioni (2014), *The European Grouping of Territorial Cooperation and the Single Market*, in <https://cor.europa.eu/>.
- Comitato delle Regioni (2020), *EGCT monitoring report 2018-2019*, in <https://cor.europa.eu/>.

- Cortese F. (2012), *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano.
- Daniele L. (a cura di) (2006), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli.
- De Lucia L. (2009), *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo. Saggio sul pluralismo amministrativo*, Torino.
- Dente B. (1980), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna.
- De Santis R. (2016), *I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC)*, in *Studi a 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, vol. II, *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, Firenze, 117.
- D'Ettorre L. (2018), *Euroregioni e Comunità di lavoro nel quadro della cooperazione territoriale europea*, in *federalismi.it* n. 23, 2.
- Dickmann R. (2006), *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in *federalismi.it* n. 14.
- D'Orlando E. (2013), *Lo statuto costituzionale della Pubblica Amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova.
- Falcon G. (1984), *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano.
- Giangaspero P. (2006), *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 45.
- Giangaspero P. (2017), *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, *Le Regioni*, 83.
- Grisostolo F.E. (2020), *Verso una territorialità del diritto "a geometria variabile" in area europea? Osservazioni sul meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero proposto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it* n. 27, 65.
- Guy Peters B. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, New York 1995, IV ed., tr. it. (1999), *La pubblica amministrazione*, Bologna, II ed.
- Isaza Querini S.P. (2014), *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in *federalismi.it* n. 18, 1.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, tr. it. *Gli strumenti per governare* (2009), Milano, con prefazione di S. Cassese.
- Paladin L. (1971), *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 3.
- Palermo F. (1999), *Il potere estero delle regioni*, Padova.
- Palermo F., Parolari S., Valdesalici A. (a cura di) (2013), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo – Alto Adige / Südtirol – Trentino*, Padova.
- Papisca A. (a cura di) (2009), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia.
- Papisca A. (2010), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) nel quadro della multilevel governance democratica*, in *La cooperazione territoriale in Europa. Il caso dell'Euroregione Alpino-Adriatica / Territorial Cooperation in Europe. The Case of the Alpine-Adriatic Euroregion*, a cura di S. Fabbro e A. Garlatti, Udine, 77.
- Porchia O. (2014), *Titolo VIII. Coesione economica, sociale e territoriale*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 1572.
- Schuster A. (2010), *Gli strumenti della cooperazione transfrontaliera fra funzionalismo e integrazione*, in *La cooperazione territoriale in Europa. Il caso dell'Euroregione Alpino-Adriatica / Territorial Cooperation in Europe. The Case of the Alpine-Adriatic Euroregion*, a cura di S. Fabbro e A. Garlatti, Udine, 25.

- Simonato A. (2017), *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2017*, in *federalismi.it* n. 21, 1.
- Torchia L. (a cura di) (2009), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna.
- Vellano M. (2014), *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino.
- Violini L. (2003), *Il potere estero delle regioni e delle province autonome*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna.

Roberto Grandinetti
*Professore Senior di Economia e
Gestione delle Imprese, Università di Padova*

L'AUTONOMIA REGIONALE COME LEVA DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Lo Statuto Speciale approvato con la Legge Costituzionale 1/1963 consentì di avviare a metà del 1964 la prima legislatura della Regione Friuli-Venezia Giulia, assegnando al nuovo ente potestà legislativa in ogni settore della vita economica regionale (art. 4). Questo scritto si pone un duplice obiettivo: da un lato, trarre un bilancio di come la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (togliendo il trattino, come è diventato usuale fare) riuscì a cogliere questa opportunità nella prima fase della sua storia, favorendo lo sviluppo economico locale (sezioni 1 e 2); dall'altro, condurre una riflessione sull'oggi e il futuro del rapporto tra autonomia e sviluppo (sezioni 3 e 4).

1. TRE ITALIE E DUE "REGIONI"

Nel periodo che segue la nascita dello Statuto Speciale e poi della Regione Autonoma, come si collocava il Friuli Venezia Giulia nella geografia dello sviluppo regionale in Italia? La doman-

da trova una puntuale risposta in un libro di Arnaldo Bagnasco (1977), nel quale l'autore propone un'immagine dell'Italia divisa in tre grandi e diverse aree territoriali, tre Italie indicate come centrali sotto il profilo delle dinamiche dello sviluppo economico, periferica e marginale: "Il Nord-Ovest è l'area segnata dalla grande impresa, che ha trainato e imposto nei suoi caratteri di fondo il modello di sviluppo nazionale; le regioni centro-nordorientali sono invece caratterizzate dalla piccola impresa, e su questa base hanno vissuto il loro sviluppo in forme diverse e particolari; il Meridione, infine, è l'area del sottosviluppo relativo, dove l'economia si è disgregata e riorganizzata in dipendenza da esigenze diverse" (p. 7). Nel capitolo dedicato all'Italia periferica (che include nel Nord-Est l'Emilia-Romagna) o Terza Italia (terza perché si sottrae alla dicotomia tra sviluppo nell'area forte, il cosiddetto "Triangolo Industriale", e sottosviluppo nel resto del paese), l'autore evidenzia: la forte prevalenza in quest'area delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni; l'intensa divisione del lavoro tra imprese che caratterizza in particolare i tanti distretti industriali del Nord-Est; la diffusione spaziale dello sviluppo, sia in relazione allo schema multipolare dei distretti che agli insediamenti localizzati nel resto di ciascun territorio regionale. A queste caratteristiche, che hanno portato a qualificare la Terza Italia come modello dell'industrializzazione diffusa, si aggiunge il ruolo del retroterra agricolo con l'emergere dell'agricoltura a mezzo tempo e la funzione centrale della famiglia nell'alimentare e sostenere l'industrializzazione, aspetti che rinviano alla base sociale dello sviluppo e che hanno fatto parlare di industrializzazione senza fratture (Fuà e Zacchia, 1983).

Da notare che, all'interno dell'aggregato dell'Italia periferica descritto da Bagnasco, due regioni si discostavano maggiormente dalle caratteristiche peculiari del modello come ricordate sopra: l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia, che i dati regionali portavano a rappresentare come una sorta di "ibridi" rispettivamente con l'Italia meridionale e l'Italia nordoccidentale. In realtà, considerando la nostra regione, non si trattava di un modello "ibrido" quanto della presenza di due parti distinte, il Friuli e la Venezia Giulia, che potevano senza dubbio venire assimilati il primo alla Terza Italia, la seconda all'Italia del Nord-Ovest.

L'industrializzazione diffusa in Friuli è stata analizzata in profondità in una ricerca pubblicata due anni dopo l'uscita del libro di Bagnasco (Grandinetti e Grandinetti, 1979), in un volume il cui sottotitolo - "*Arretratezza o sviluppo?*" - voleva segnalare l'inadeguatezza della tesi del sottosviluppo, ancora dominante tra gli osservatori locali, perché l'area aveva registrato uno sviluppo "in

forme diverse e particolari” rispetto a quanto avvenuto nel Triangolo Industriale, e quindi difficile da scorgere attraverso la lente fornita da quel modello. A fronte della transizione da arretratezza a sviluppo nell’area friulana, per la Venezia Giulia venivano documentati segnali di un percorso opposto, che hanno fatto parlare di declino economico di questa parte della regione (Andreozzi e Panariti, 2005, Zilli, 2015), a causa soprattutto dell’entrata in crisi del modello portuale-industriale di Trieste e Monfalcone, imperniato su imprese di grandi dimensioni e di proprietà pubblica.

2. LA FORMIDABILE CASSETTA DEGLI STRUMENTI

Da quanto detto, appare evidente quanto sia sbagliato pensare che la nascita della Regione Autonoma sia stata la fondamentale determinante dello sviluppo diffuso in Friuli, anche se la visione di un’area friulana tout court arretrata è risultata dominante, in particolare tra le forze politiche, almeno fino alla ricostruzione post-terremoto (Sguazzerò, 2016). Tuttavia, un ruolo importante – che potremmo definire di accompagnamento – la politica regionale lo ha sicuramente avuto. Sotto questo profilo, si può menzionare il riconoscimento del politologo della Harvard University Robert Putnam (1993), che in un suo libro dedicato alle *“Civic Traditions in Modern Italy”*, ha “premiato” la nostra Regione per la capacità dimostrata nella predisposizione e uso di strumenti di politica industriale. In effetti, nelle prime due legislature viene messa a punto una batteria di strumenti in questo ambito di competenze (sul quale focalizziamo l’attenzione, vista la matrice industriale dello sviluppo) che pongono il Friuli Venezia Giulia all’avanguardia nel contesto europeo. Di seguito, consideriamo i principali tra questi strumenti.

Con la L.R. 18/1966 viene autorizzata la nascita di Friulia, la prima finanziaria regionale di sviluppo istituita in Italia. I principali compiti assegnati al nuovo soggetto sono: l’assunzione di partecipazioni in società di capitali già costituite o da costituire nel territorio regionale, e l’assistenza finanziaria alle società partecipate, in particolare attraverso l’erogazione di mutui per investimenti. Nella vita di Friulia, dalla nascita ai primi Anni ‘80, si distinguono tre fasi. Nella prima (1967-70), il nuovo soggetto inizia a operare attraverso l’acquisizione di partecipazioni in imprese esistenti, il loro finanziamento e la prestazione di fidejussioni. Agisce come una tipica finanziaria di sviluppo, con un target rappresentato da aziende che presentano prospettive di crescita, ma non di-

spongono di risorse in grado di finanziarla. Nella seconda fase (1970-1975), la logica è simile: il numero delle società collegate è fluttuante in quanto inizia a operare il meccanismo degli smobilizzi, a fronte della assunzione di nuove partecipazioni. Nel complesso, la finanziaria regionale ha raggiunto in quegli anni il suo obiettivo fondamentale: intervenire per sostenere iniziative in grado, grazie all'impulso pubblico, di trovare una propria autonoma capacità di crescita, rafforzando in questo modo il tessuto produttivo della regione. Nel terzo periodo (1975-1982), la missione originaria di Friulia deve fare i conti con diverse crisi aziendali nelle quali è stata chiamata dal soggetto politico a intervenire: lo può fare ai sensi della L.R. 22/1975, in base alla quale la Friulia ha operato di volta in volta su specifiche direttive della Giunta Regionale (con esiti non sempre positivi).

Da ricordare anche Friulia-Lis, fondata da Friulia nel 1969 con l'obiettivo di predisporre capannoni e altri immobili da adibire a uso industriale o di servizi, eventualmente fornendoli di impianti, macchinari e attrezzature, da cedere in locazione e sub-locazione o vendere a imprese tecnicamente organizzate a gestirli. Attraverso questo nuovo strumento, la politica regionale a sostegno dei progetti di sviluppo aziendale poteva coinvolgere maggiormente la realtà delle imprese minori, che rimanevano ai margini degli interventi agevolativi sul capitale fisso per due motivi: da un lato, la limitata presenza tra esse di società di capitali (con esclusione, quindi, dell'intervento di Friulia); più in generale, la difficoltà a procurarsi i capitali sul mercato finanziario per la limitata capacità di fornire le garanzie reali e personali richieste. Venne dunque aperta la strada del leasing d'azienda, dove Friulia-Lis poteva cedere in locazione all'imprenditore l'unità produttiva "chiavi in mano". Si trattò del varo di un'iniziativa fortemente innovativa nel panorama italiano delle politiche di sviluppo locale.

La L.R. 24/1965 consentiva di finanziare un insieme di enti consortili e l'Ente per la Zona Industriale di Trieste, ai quali veniva assegnato il compito di apprestare e gestire dodici grandi aree attrezzate industriali, le cosiddette Zone industriali programmatiche (Zip), nove delle quali in Friuli e tre rispettivamente a Trieste, Monfalcone e Gorizia. La logica che ha informato questa scelta è quella dei poli di sviluppo, che prefigurava uno sviluppo fortemente concentrato in determinate aree infrastrutturate, alcune integrate nei principali sistemi urbani della regione, già caratterizzate da una certa densità di insediamenti produttivi, altre ubicate nelle fasce periferiche del territorio (bassa pianura e montagna), con evidenti obiettivi di riequilibrio territoriale. Ci si aspettava che un'adeguata offerta a condizioni vantaggiose

di suolo infrastrutturato potesse costituire un fattore di attrazione sufficiente per nuovi insediamenti produttivi, con riferimento soprattutto alle scelte localizzative di imprese esterne alla regione, a fronte di una valutazione sostanzialmente pessimistica sulle possibilità di sviluppo endogeno. In realtà, le ambiziose aspettative riposte nelle Zip sono andate poi abbastanza deluse. Fortunatamente, la delusione non è derivata dall'inconsistenza dello sviluppo industriale locale, ma esattamente dal suo contrario. Infatti, lo sviluppo c'è stato e ha assunto dimensioni del tutto inaspettate, ma ha mostrato caratteristiche (anche) localizzative – l'industrializzazione diffusa – non previste dalla programmazione regionale ai suoi albori. D'altra parte, va riconosciuto che le Zip hanno comunque drenato una parte della domanda localizzativa, impedendo di raggiungere un livello di dispersione spaziale delle destinazioni produttive (e di conseguente consumo di territorio) ancora più spinto.

Con la L.R. 25/1970, la Regione ha concesso contributi per la costituzione di fondi-rischio a favore dei Consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Congafi) che si stavano formando in varie province italiane, fondi regolarmente incrementati da successivi stanziamenti regionali. Si veniva in questo modo a rispondere a un'istanza, proveniente soprattutto dalle imprese di minori dimensioni, di affrontare in forma collettiva la cronica difficoltà di accesso al credito e i suoi costi, in questo caso relativamente al credito di esercizio, acquisendo una maggiore forza di contrattazione sulla quantità e sul prezzo del credito nei confronti del sistema bancario. I Congafi operanti nel territorio regionale svolsero bene il loro compito di supporto alle piccole imprese sia in termini di ampliamento dell'offerta globale di credito a breve termine, sia di calmieramento del suo prezzo (Grandinetti e altri, 1992).

Vanno, infine, ricordati i contributi agli investimenti. L'intervento regionale a favore dell'industria di impatto più diffuso deriva sicuramente dalla L.R. 25/1965, che concedeva contributi sugli interessi dei mutui contratti per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento tecnologico degli stabilimenti industriali. La legge ha operato, rispetto all'impresa e al tipo di investimento, in modo sostanzialmente neutro, almeno nei riguardi di parametri strettamente economico-aziendali. Negli Anni '60 e '70, nella prima fase dello sviluppo diffuso, i volumi di credito agevolato appaiono rilevanti se rapportati alla consistenza della manifattura regionale in quel periodo, a evidenziare un elevato grado di diffusione nell'utilizzo dello strumento e ad avvalorare la nota immagine del "credito a pioggia" (Grandinetti, 1984). Rimanendo

nella fase “giovanile” della Regione Autonoma, tra la prima e la seconda legislatura, va poi ricordata anche la L.R. 35/1969, che concedeva contributi in conto capitale per l’allestimento di nuovi stabilimenti e per ampliamenti nel territorio montano e nelle Zip. Solo in anni successivi la Regione si è dotata di strumenti più selettivi, a partire dal Capo VII della L.R. 47/1978, che prevedeva la promozione della ricerca applicata attraverso il finanziamento di enti di ricerca, oppure di unità organizzative di ricerca e sviluppo (R&S) da avviare all’interno delle imprese industriali.

In sintesi, dalla descrizione dei principali strumenti di politica industriale varati grazie all’istituzione della Regione e alle competenze autonome di cui era dotata, emerge chiaramente la funzione (rilevante) di accompagnamento dello sviluppo di cui si è detto nell’introdurre questa sezione.

Una parentesi va aperta sulla fase della ricostruzione post-terremoto, vista l’ingente massa di finanziamenti che ha mobilitato. A tal proposito, va ricordata la tesi che sia stata la ricostruzione a innescare lo sviluppo in Friuli, ancora più infondata di quella che attribuiva questo ruolo alla nascita della Regione. Emblematico il giudizio dell’imprenditore Andrea Pittini, le cui acciaierie si trovavano al centro dell’area terremotata: “Ritengo che il sisma non abbia dato un impulso significativo all’industrializzazione del territorio, lo sviluppo dell’industria era iniziato in precedenza. Il terremoto è stato preso dalla gente come una sfida all’affronto di distruzione e morte fatto dal sisma. C’è stata una gara a ricostruire più in fretta possibile per riprendersi dallo schiaffo subito” (Grandinetti, 2018). Neanche in questo caso – che rende immediato il confronto in positivo con il sisma che ha devastato l’Emilia nel 2012, e in negativo con eventi analoghi che hanno colpito altre parti del territorio nazionale – si vuole sottovalutare la portata degli interventi che hanno finanziato la ricostruzione. Al contempo, non vanno trascurati alcuni effetti distorsivi che la disponibilità elevata e poco selettiva dei finanziamenti pubblici ha avuto sul sistema delle imprese regionali (Grandinetti, 2018; Martines, 2022). Tentando una sintesi, si può affermare che, quando la disponibilità di agevolazioni incontra adeguate *capabilities* a livello dell’impresa beneficiaria, allora si traduce in opportunità messa a frutto dall’impresa stessa per rafforzare la propria posizione competitiva e crescere; nel caso opposto, non sostituisce certo quel che manca all’impresa, semmai ritarda la sua entrata in crisi: proprio il Gruppo Pittini offre un caso emblematico del primo tipo di esito, con un’importante innovazione di prodotto stimolata dalle esigenze della ricostruzione fisica che consentì di avviare un solido percorso di crescita aziendale.

3. IL FRIULI VENEZIA GIULIA NELL'ECONOMIA DELLA GLOBALITÀ

A partire dagli Anni '80 le imprese regionali di ogni settore e ogni regione devono fronteggiare cambiamenti radicali dell'ambiente competitivo, con la progressiva e inarrestabile ascesa della globalizzazione e ben due rivoluzioni industriali, la terza dell'automazione flessibile e la quarta, più complessa e tuttora in corso, corrispondente alla transizione digitale (con effetti che trascendono i confini dei soli settori industriali). In questo scenario, vanno collocate le profonde trasformazioni dell'industria e più in generale dell'economia regionale che sono avvenute a cavallo dei due secoli, e le azioni messe in campo dalla Regione Autonoma per cercare di rafforzare le chance competitive delle imprese regionali. Non è questa la sede per analizzare l'articolato insieme di queste trasformazioni e azioni. Circoscriviamo pertanto l'attenzione sul presente e futuro prossimo, focalizzandola sulla capacità innovativa regionale, che negli studi di regional innovation rappresenta la risultante di una serie di variabili attinenti l'innovazione nei suoi vari aspetti. Due buoni motivi giustificano questa scelta. Da un lato, esiste una fonte, il *Regional Innovation Scoreboard* (Ris), che misura questa capacità per un elevato numero di regioni europee, componendo un buon numero di variabili direttamente o indirettamente legate alle innovazioni sviluppate dalle imprese e altre organizzazioni. Dall'altra, questa variabile composita presenta un interesse particolare in quanto rappresentativa della capacità sistemica o ecosistemica di un territorio regionale di fronteggiare la complessità crescente che contraddistingue l'economia globale.

La capacità innovativa del Friuli Venezia Giulia è stata analizzata a confronto con altre quattro regioni: il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la regione danese di Hovedstaden (all'intorno di Copenaghen), che nella graduatoria europea occupa il primo posto in quanto a capacità innovativa. Questa selezione ha una duplice spiegazione: 1) Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna formano quello che recentemente è stato chiamato nuovo "Triangolo Industriale" in relazione alla differenziale capacità di sviluppo e innovazione dimostrata da tale aggregato (Ganau e Grandinetti, 2022); 2) Hovedstaden rappresenta la tipica unità benchmark dell'innovazione, quella con cui tutte le altre regioni sono costrette a confrontarsi, ricordando che la graduatoria Ris è organizzata su quattro categorie (regioni *leader*, *strong*, *moderate* e *modest/emergent*), ciascuna suddivisa a sua volta in tre livelli (alto, medio e basso). Considerando l'indice complessivo di innovazione (Rii) - calcolato come media

non ponderata dei valori (normalizzati) delle 21 variabili di innovazione incluse nel Ris - Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia appartengono alla categoria *strong* (livello basso), Lombardia e Veneto alla categoria *moderate* (livello alto), mentre Hovedstaden alla categoria *leader* (livello alto), che condivide con altre quattro regioni dell'Europa del Nord. Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia sono dunque le regioni italiane dotate di più elevata capacità innovativa. Ma il confronto con il benchmark (prima riga della Tab. 1) porta evidentemente a raffreddare l'ottimismo sollevato da questo primo risultato.

D'altra parte, l'innovazione impiega risorse per produrre risultati (performance) più o meno vicini a quelli attesi. Se teniamo conto di questo e suddividiamo le variabili che entrano nel Rii in variabili input (indicative delle risorse dedicate all'innovazione) e variabili output (indicative dei risultati ottenuti dall'impiego di tali risorse), il quadro disegnato dalle variabili di innovazione cambia decisamente. Il lato input annovera i seguenti indicatori: popolazione di età 25-34 anni che ha completato l'istruzione universitaria; popolazione 25-64 coinvolta in attività di formazione permanente; popolazione 16-74 che dispone di competenze digitali superiori a quelle di base; spesa in R&S del settore pubblico; spesa in R&S delle imprese; spesa per l'innovazione non-R&S delle piccole e medie imprese, Pmi; spesa per l'innovazione per occupato nelle Pmi innovative; occupati specialisti in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict); Pmi che collaborano per l'innovazione con altre imprese o istituzioni; occupati in attività ad alta intensità di conoscenza; occupati in Pmi innovative. Al gruppo degli indicatori di performance (lato output) appartengono invece le seguenti variabili: Pmi che hanno introdotto innovazioni di prodotto; Pmi che hanno introdotto innovazioni di processo; fatturato delle imprese generato da innovazioni di prodotto. A queste si aggiungono quelle relative alle tre tipiche forme di proprietà intellettuale: brevetti europei depositati, disegni registrati, marchi registrati.

La Tab. 1 riporta i valori regionali delle variabili di input e di output. Si osserva che la media degli input in ciascuna delle regioni italiane è nettamente al di sotto del valore registrato dalla regione assunta a benchmark, mentre questa distanza quasi si annulla nel caso delle variabili di performance. Ragionando in termini di produttività delle risorse impiegate per l'innovazione (rapporto tra la media degli indicatori di output e la media degli indicatori di input), si dovrebbe pervenire alla conclusione che le regioni italiane più innovative sono più performanti dei *top leader* europei; in realtà, i dati suggeriscono che stiamo confrontan-

do modelli di innovazione regionale diversi, un aspetto in genere sottovalutato dai decisori politici sia a livello europeo sia nazionale (De Marchi e Grandinetti, 2017). L'osservazione di alcune tra le variabili contenute nella Tab. 1 consente di sviluppare ulteriori considerazioni interessanti.

Considerando l'innovazione dal lato dei suoi output, l'unica variabile in cui le quattro regioni italiane considerate presentano un gap vistoso riguarda la brevettazione, mentre per le altre osserviamo valori vicini o addirittura superiori alla regione assunta come benchmark (si discosta il Friuli Venezia Giulia solo per i marchi, un risultato dovuto più alla composizione settoriale dell'industria regionale, con forte presenza di *settori business-to-business*). Due considerazioni portano, però, ad attenuare la reale portata del *patent gap*. Da un lato, nel Ris l'indicatore relativo alla brevettazione viene calcolato come numero totale di domande brevettabili sul Pil, il che porta a privilegiare i territori regionali caratterizzati dalla significativa presenza di grandi imprese e grandi istituzioni di ricerca applicata. Inoltre, il confronto con i dati delle precedenti edizioni del Ris mostra che le nostre quattro regioni hanno registrato una crescita significativa dei brevetti negli ultimi anni, trend confermato dai dati più recenti forniti dall'*European Patent Office*. Rimane il fatto che, anche nelle regioni italiane dotate di una più robusta capacità innovativa, le imprese mostrano una minore propensione a brevettare i risultati dei loro sforzi innovativi rispetto a quanto è dato osservare nelle regioni europee classificate *top leader* dal Ris. Il fatto che *comunque* stiamo parlando di regioni innovative induce a pensare che la capacità innovativa di un'impresa (o di un territorio di imprese) non necessariamente debba essere ancorata alla brevettazione. Se questo è vero, ed è ampiamente dimostrato in letteratura (ad esempio, Tartaglia e Antonelli, 2021), tuttavia bisogna tenere conto che la complessità delle sfide affrontate dalle imprese nello scenario competitivo attuale porta a considerare i brevetti sempre più rappresentativi (una buona misura) delle innovazioni necessarie ad affrontarle.

Tab. 1 - Variabili rappresentative della capacità innovativa a livello regionale

	Friuli VG	Veneto	Emilia-R	Lombardia	Benchmark
<i>RII 2023</i>	101,0	97,9	101,2	97,4	156,3
Popolazione con laurea	0,282	0,359	0,368	0,293	1,000
Formazione permanente	0,428	0,364	0,428	0,356	0,943
Competenze digitali	0,390	0,387	0,403	0,393	0,738
Spesa in R&S del settore pubblico	0,564	0,383	0,439	0,304	0,827
Spesa in R&S del settore privato	0,532	0,538	0,699	0,568	0,965
Spesa in innovazione (non-R&S)	0,574	0,428	0,381	0,362	0,342
Spesa in innovazione per occupato	0,555	0,574	0,631	0,593	0,731
Occupati specialisti in Ict	0,258	0,277	0,371	0,635	1,000
Cooperazione per l'innovazione	0,558	0,683	0,470	0,482	0,628
Occupati in settori <i>knowledge-intensive</i>	0,559	0,654	0,744	0,839	0,796
Occupati in Pmi innovative	0,678	0,671	0,623	0,661	0,559
<i>Media input</i>	0,489	0,483	0,505	0,499	0,775
Innovazioni di prodotto	0,726	0,649	0,665	0,612	0,719
Innovazioni di processo	0,788	0,764	0,731	0,726	0,823
Brevetti	0,628	0,586	0,679	0,545	0,860
Disegni	0,792	0,999	0,835	0,795	0,816
Marchi	0,491	0,783	0,643	0,699	0,726
Innovazioni di prodotto (fatturato)	0,641	0,641	0,641	0,641	0,525
<i>Media output</i>	0,678	0,737	0,699	0,670	0,745

Fonte: *ns.* elaborazioni su dati Regional Innovation Scoreboard (2023). Delle 21 variabili che compongono l'indice, ne sono state selezionate 17, che possono essere classificate tra gli input o tra gli output dei processi di innovazione.

Passando agli input di innovazione, le variabili relative all'istruzione universitaria, alla formazione e apprendimento permanente e alle competenze digitali (calcolate a livello di popolazione), come pure la variabile relativa agli specialisti Ict (calcolata a livello di occupazione) sono tutte rappresentative della presenza di capitale umano nelle regioni (Sleuwaegen, Boiardi, 2014). Queste variabili sono tra quelle che contribuiscono maggiormente ad abbassare la capacità innovativa delle regioni italia-

ne dal lato degli input. Gli scostamenti dal benchmark sono piuttosto sconfortanti. In particolare, nell'era della transizione digitale, colpiscono i gap relativi alle competenze digitali delle persone e alla presenza di occupati Ict.

Sia la spesa in R&S sostenuta dalle imprese che quella sostenuta dalle strutture pubbliche (università e altri centri di ricerca) evidenziano un significativo distacco delle regioni italiane (minore in Friuli Venezia Giulia relativamente alla spesa in R&S delle strutture pubbliche, da attribuire alla loro significativa presenza nell'area triestina). Va ricordato, però, che questi indicatori sono calcolati come ammontare totale della spesa R&S sul Pil, per cui privilegiano (come nel caso dei brevetti) le regioni con maggiore presenza relativa di imprese e istituzioni di grandi e grandissime dimensioni. Va anche osservato che la spesa per l'innovazione non legata a una struttura interna di R&S colloca tutte e quattro le nostre regioni al di sopra del benchmark, in misura accentuata nel caso del Friuli Venezia Giulia. Al contrario del precedente, l'indicatore relativo alla spesa non-R&S è calcolato sul fatturato totale delle sole Pmi. Studi empirici condotti in Italia e in altri Paesi europei (ad esempio, Apa e altri, 2016; Rammer e altri, 2009) ci aiutano a interpretare questi dati, evidenziando: da un lato, un numero non trascurabile di Pmi innovative dotate di una struttura interna (per quanto piccola) di R&S; dall'altro, un numero ancora più elevato di imprese che non dispongono di questa struttura ma che dispongono comunque di risorse umane dedicate a tempo pieno o almeno parziale ai processi innovativi (i cosiddetti *innovators without R&D*). Chiaramente, la spesa per l'innovazione non-R&S coglie maggiormente la caratterizzazione specifica, meno codificata e più informale, che i processi di innovazione assumono nelle imprese di minori dimensioni rispetto alle grandi, e quindi nei territori regionali caratterizzati da una marcata prevalenza delle prime. Tuttavia, per i citati gap nella R&S vale una considerazione analoga a quanto si è detto sui brevetti: ce ne vuole comunque di più per affrontare le complessità emerse ed emergenti nello scenario competitivo.

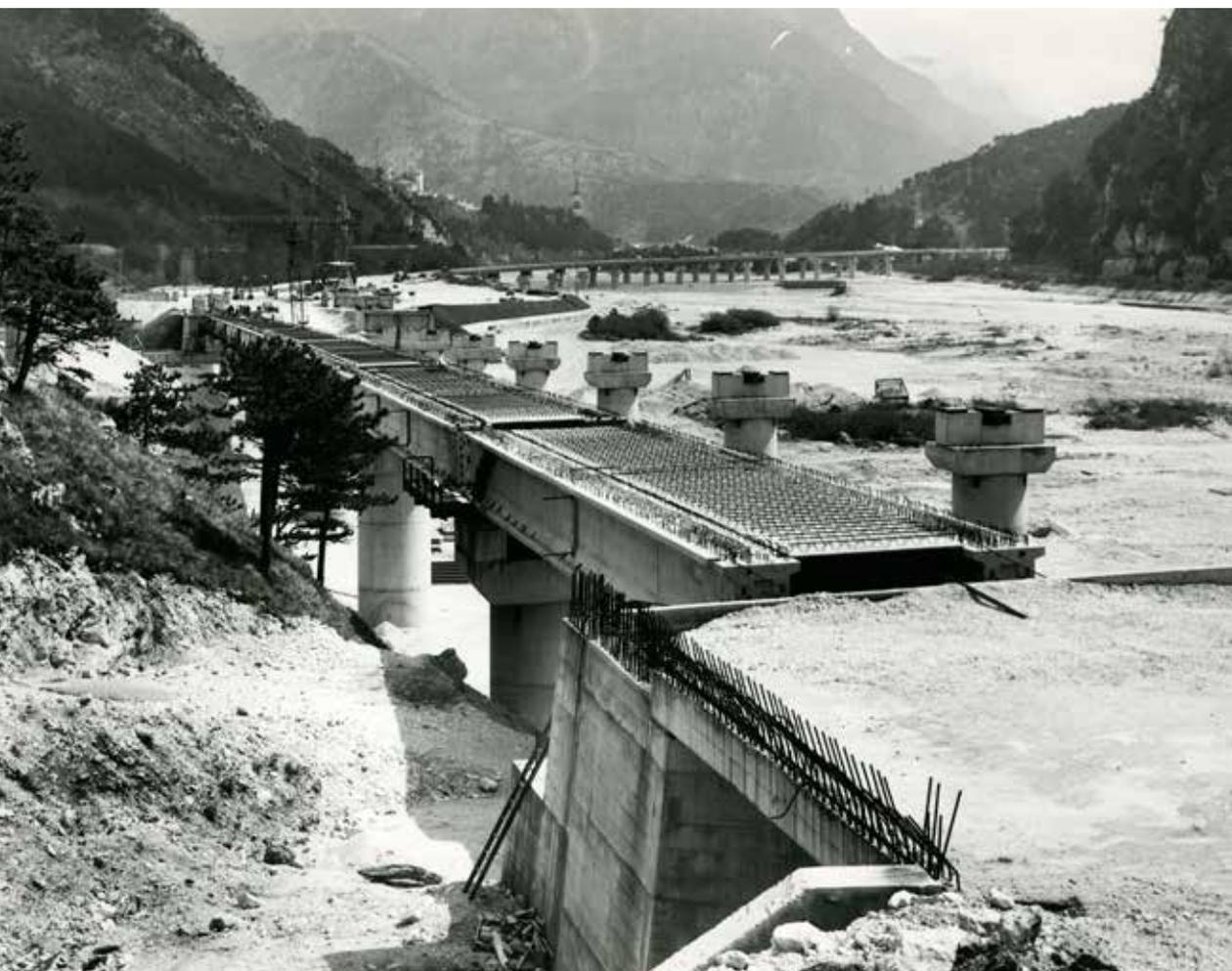
Altre variabili di input, oltre alla spesa per l'innovazione di tipo non-R&S, in cui le regioni italiane non presentano un gap come per quelle relative al capitale umano e alla R&S, sono: l'occupazione in settori *knowledge-intensive*, quella in Pmi innovative, e infine la propensione delle imprese a cooperare con altri soggetti a sostegno dei processi di innovazione sviluppati internamente. Questi ultimi dati confermano la presenza di un modello di innovazione regionale diverso nel caso dell'Italia, o meglio nella sua area più forte sotto questo profilo, rispetto alle regioni e in particolare alle aree metropolitane del Nord Europa.

Un bilancio quindi, quello relativo all'aspetto cruciale della capacità innovativa della nostra regione, con luci e ombre. Tra le seconde, quella che deve preoccupare maggiormente si riferisce alle variabili relative al capitale umano, anche perché va letta in relazione al fenomeno migratorio. In Friuli Venezia Giulia, il tasso di emigratorietà (rapporto tra emigrati e popolazione residente) si aggira nell'ultimo decennio intorno al 2%, un valore allineato a quello delle altre regioni con cui è stato effettuato il confronto relativo alla capacità innovativa. Non è certo questo il dato che crea allarme, ma l'elevata incidenza all'interno di questo flusso di giovani laureati che trasferiscono la residenza all'estero (Impicciatore e Panichella, 2021). Con ogni evidenza, questa "nuova" emigrazione contribuisce a spiegare le criticità relative al capitale umano presente nel sistema regionale, come raffigurate nei dati commentati, e pone un interrogativo urgente al *policy maker* regionale su come aumentare la capacità del sistema di assorbire risorse umane che, altrimenti, trovano all'estero opportunità più consone alle loro aspettative.

4. RITORNANDO ALL'AUTONOMIA REGIONALE

Il nesso tra autonomia dell'ente regionale e sviluppo economico del territorio di competenza va letto oggi in relazione a uno scenario competitivo caratterizzato da una elevata complessità, generata da due ordini di fenomeni. Il primo consiste nella grande velocità di propagazione su scala globale che assumono eventi *disruptive* come quelli che hanno portato alla crisi finanziaria del 2009 o, dieci anni dopo, alla pandemia di Covid. L'instabilità che deriva da questi processi è diventata un attributo permanente della globalità. Il secondo fenomeno generatore di complessità è la citata quarta rivoluzione industriale o, per usare un termine più inclusivo, la transizione digitale, che – come ogni rivoluzione – porta con sé grandi minacce e grandi opportunità, e una selezione conseguente tra chi vince e chi perde dentro la transizione, siano esse singole imprese o interi territori. A fronte di questo scenario, le politiche territoriali vanno ripensate (Rullani, 2022).

Posto che il tema dell'autonomia regionale in Italia, inclusa la differenza tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale, è in movimento – dal possibile varo di una legge sull'autonomia differenziata ai sensi dell'art 116 della Costituzione all'attuazione del federalismo fiscale regionale prevista dal Pnrr – qui si vuole stimo-



Il cantiere per la realizzazione dell'autostrada A23

lare e avviare una riflessione sul significato che dovrebbe avere l'esercizio dell'autonomia per una Regione come il Friuli Venezia Giulia nella fase attuale, alla luce del contesto delineato sopra. È questa una riflessione che, è bene sottolinearlo, può avere come sbocco applicativo un uso diverso e migliore delle competenze di cui la Regione già dispone, o la richiesta di nuove attribuzioni specifiche. Si tratta di uno sforzo necessario e al tempo stesso impegnativo, che - dopo l'analisi svolta nella prima parte di questo capitolo - è immediato paragonare a quello compiuto agli albori dell'autonomia regionale.

Adottando una prospettiva di *reflexive governance* (Lenoble e De Schutter, 2010) – di cui oggi si avverte un grande bisogno in tutti gli ambiti di decisione politica – il primo nodo da affrontare è quale visione della regione e dello sviluppo regionale dovrebbe ispirare il programmatore regionale per dare senso a un rinnovato esercizio dell'autonomia. Tre idee (interrelate) possono essere introdotte al riguardo. La prima consiste nel pensare allo sviluppo economico regionale come a uno **sviluppo pluri-settoriale**, con riferimento sia all'interno del macro-ramo delle industrie manifatturiere sia al suo esterno, valorizzando soprattutto le connessioni inter-settoriali generatrici di innovazioni e di nuova imprenditorialità (ad esempio, tra imprese di determinati settori manifatturieri, terziario knowledge-intensive, ricerca universitaria e uno specifico settore di servizi pubblici): è questa idea che ha sotteso il concetto di smart specialization al centro dell'ambiziosa strategia comunitaria Europa 2020 – concetto tanto celebrato quanto interpretato e applicato spesso in modo riduttivo (Balland e altri, 2019). La seconda idea è quella dello sviluppo sostenibile, rispetto alla quale il riferimento obbligato rimangono i 17 Sustainable Development Goals sanciti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'autunno del 2015, con due notazioni in calce: bisogna prendere sul serio quelle raccomandazioni, evitando di fare greenwashing, un comportamento osservato a livello di imprese, ma anche di policy makers locali; i costi della non sostenibilità ambientale si stanno rivelando il maggiore freno per lo sviluppo, il più grande fallimento di mercato che il mondo ha visto, per usare le parole di Nicholas Stern (2008). Infine, se l'autonomia finora esercitata dalla Regione ha portato a molti risultati importanti, va anche osservato che, tra le opportunità mancate, la più evidente è che nulla o quasi è stato tentato non per integrare (termine gravido di ambiguità) le diverse parti del territorio regionale – Friuli e Venezia Giulia, ma non solo – quanto piuttosto per attenuare tensioni e conflitti (Zilli, 2015), e anche per individuare occasioni di **cooperazione tra i territori della regione** e tradurle in progetti concreti. Invece, le occasioni c'erano e sono presenti tuttora, dal turismo all'alta formazione allo sviluppo di progetti innovativi. Per coglierle, serve un cambiamento politico-culturale, capace di rimuovere una sterile coesistenza da separati nella casa regionale, ed è questa la terza idea che si ritiene utile per avviare una nuova (e dotata di senso) stagione dell'autonomia regionale.

Nella prospettiva delineata, si può pensare a una rinnovata funzione di "accompagnamento" dello sviluppo, volendo ricorrere a un termine usato per qualificare la prima stagione dell'au-

tonomia regionale in Friuli Venezia Giulia. Nello specifico, si possono indicare in particolare tre obiettivi da perseguire. Il primo è la **promozione di nuove imprese innovative**, sia aumentando la capacità attrattiva nei confronti di attori esterni portatori di capitali e imprenditorialità, sia favorendo la formazione endogena di start-up innovative, adottando in tal caso un approccio più dinamico e aperto rispetto ai tradizionali *business incubator*. Il secondo obiettivo consiste nell'accrescere gli **investimenti in capitale umano qualificato**, agendo innanzitutto dal lato della corrispondente domanda di lavoro (che deve crescere), ma anche dell'offerta (con istituzioni formative capaci di intercettare maggiormente i fabbisogni espliciti o latenti) e dell'interfaccia informativa (ancora inadeguata per questo segmento di domanda-offerta di lavoro). Il terzo obiettivo discende dal dover constatare che promuovere e accompagnare lo sviluppo economico locale nell'epoca attuale di globalizzazione matura richiede al **policy maker regionale** un cambio di passo, diventando anch'esso un **attore globale**, capace di attivare iniziative e stipulare accordi su scala internazionale. In quest'ottica, la Regione Autonoma potrebbe sviluppare una propria capacità propositiva in merito a quel "potere estero" delle Regioni che, promesso dalla riforma del Titolo V della Costituzione (come materia attribuita alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni), non ha poi trovato espressioni concrete di un certo rilievo, per poi riaffiorare in questi anni nel dibattito sull'autonomia differenziata.

È agevole riconoscere che questi tre obiettivi risultano collegati alle tre idee chiave per una nuova visione dell'autonomia regionale, o meglio del suo rapporto con lo sviluppo locale. Ad esempio, alcune delle nuove imprese innovative di cui al primo obiettivo potrebbero essere concepite come connettori nella logica ecosistemica e co-evolutiva che giustifica l'idea di sviluppo pluri-settoriale. Infine, definita la visione e individuati gli obiettivi, in una parola la strategia, si può riflettere sugli strumenti necessari a implementarla, una riflessione che risulterebbe utile anche per ripensare, come suggerisce un recente studio (Massarutto e altri, 2021), l'ampio insieme di aziende direttamente o indirettamente partecipate dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Andreozzi D. e Panariti L. (2002), L'economia in una regione nata dalla politica. In: Finzi R., Magris C. e Miccoli G. (a cura di), *Il Friuli-Venezia Giulia: Vol. II*, Einaudi, Torino (pp. 807-889).
- Apa R., De Marchi V., Grandinetti R. e Sedita S.R. (2016), Oltre la visione tecnocratica dell'innovazione: I risultati di una ricerca sulle piccolo-medie imprese, *Economia e Società Regionale*, 34(3), 101-113.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Balland, P.A., Boschma, R., Crespo, J. and Rigby, D.L. (2019). Smart specialization policy in the European Union: Relatedness, knowledge complexity and regional diversification, *Regional Studies*, 53(9), 1252-1268.
- De Marchi V. and Grandinetti, R. (2017), Regional innovation systems or innovative regions? Evidence from Italy, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 108(2), 234-249.
- Fuà G. e Zacchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna.
- Ganau R. e Grandinetti R. (2022), La capacità innovativa delle regioni: Riflessioni sul nuovo "Triangolo Industriale", *Economia e Società Regionale*, 40(1), 105-125.
- Grandinetti P. e Grandinetti R. (1979), *Il caso Friuli: Arretratezza o sviluppo?* Cooperativa Editoriale Il Campo, Udine.
- Grandinetti R. (1984), *Sistema industriale e politiche regionali: Analisi e proposte per il Friuli-Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano.
- Grandinetti R. (2018), Il Friuli nella Terza Italia: Lineamenti di un (sub)modello di sviluppo, *Economia e Società Regionale*, 36(2), 133-164.
- Grandinetti R., Miani S. e Pressacco F. (1992), *La garanzia collettiva dei fidi: L'esperienza dei Consorzi garanzia fidi per l'industria nel Friuli-Venezia Giulia*, Arti Grafiche Friulane, Udine.
- Impicciatore R. e Panichella N. (2021), Lemigrazione dei laureati italiani: Un'analisi delle caratteristiche individuali che favoriscono la mobilità internazionale, *Quaderni di Sociologia*, 65(3), 31-53.
- Lenoble, J. and De Schutter, O. (2010). *Reflexive governance: Redefining the public interest in a pluralistic world*, Hart Publishing, Oxford.
- Martines E. (2022), *Il Friuli a un bivio: Indagine alla ricerca dell'anima dispersa della Piccola Patria*, Kappa Vu, Udine.
- Massarutto A., Garlatti A., Miani S., Cassetta E. and Iacuzzi, S. (2021), Evaluating the performance of local SoEs as output-maximizing entities: The case of Friuli Venezia Giulia, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(2), 307-332.
- Putnam R.D. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rammer C., Czarnitzki D. and Spielkamp A. (2009), Innovation success of non-R&D-performers: Substituting technology by management in SMEs, *Small Business Economics*, 33(1), 35-58.
- Rullani E. (2022), Territori in transizione: Una traccia per la re-invenzione del territorio, *Economia e Società Regionale*, 40(1), 15-40.
- Sguazzerò T. (2016), Partiti e culture politiche in Friuli: Dalla nascita della regione Friuli Venezia Giulia alla fine della prima repubblica. In: Grandinetti R. (a cura di), *Il Friuli: Vol. VI*, Istituto Friulano per la Storia del Movimento di Liberazione, Udine (pp. 391-492).
- Sleuwaegen L. and Boiardi P. (2014), Creativity and regional innovation: Evidence from EU regions, *Research Policy*, 43(9), 1508-1522.
- Stern N. (2008). The economics of climate change, *American Economic Review*, 98(2), 1-37.

Tartaglia N. e Antonelli G. (2021), *Innovare senza brevettare: Resistenze delle start up italiane*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Zilli S. (2015), Il trattino dirimente: Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa). In: Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Lazzeroni M. e Randelli F. (a cura di), *Oltre la globalizzazione: Conflitti/conflicts*, Società di Studi Geografici, Firenze (pp. 87-92).

Stefano Miani

*Professore ordinario di Economia
degli intermediari finanziari, Università di Udine*

STRUMENTI FINANZIARI DI SOSTEGNO ALLO SVILUPPO ECONOMICO

A complemento del capitolo precedente, qui verranno delineati gli aspetti evolutivi degli strumenti finanziari d'intervento utilizzati in Regione, partendo dall'esistente prima dell'approvazione dello Statuto (e della conseguente operatività della Regione Autonoma) cercando di evidenziare le principali tipologie e (per sommi capi) la loro dinamica nel tempo.

1. LA FINANZA REGIONALE PRIMA DELLO STATUTO E DELL'OPERATIVITÀ DELLA REGIONE AUTONOMA

Nei primi vent'anni del dopoguerra il ruolo delle banche nello sviluppo economico italiano e, sia pure in minor misura, friulano, è stato centrale per finanziare la ricostruzione post bellica.

"Nel complesso esse contribuirono: a far emergere quel risparmio che altrimenti sarebbe rimasto inoperoso; a finanziare la ripresa negli anni della ricostruzione; a sostenere i comparti sui quali si basava l'economia locale (agricoltura e alimentazione,

privati ed enti pubblici); ad assecondare le crescenti richieste di denaro provenienti dalle imprese (di qualsiasi dimensione) di quei rami dell'attività produttiva che caratterizzarono l'avvio del processo di industrializzazione in Friuli (siderurgia, meccanica, legno mobilio); a mettere a disposizione di queste ultime, soprattutto delle piccole e medie, finanziamenti formalmente a breve ma sostanzialmente a medio lungo" (M. Robiony, 2021). La dinamica delle grandezze bancarie che nel territorio (che poi diventerà la Regione) hanno avuto una dinamica leggermente diversa da quella nazionale con una raccolta che cresceva più lentamente che altrove per cui fino al 1954 il tasso d'impiego è stato superiore a quello nazionale, toccando l'80% nel 1950 (cfr. M. Robiony, cit., grafico 13).

Solo alla fine degli anni Cinquanta con la nascita dei Mediocrediti regionali sorgono strumenti specifici per il sostegno a medio-lungo termine al sistema economico (G.N. Mazzocco, 1980) e anche in regione nel 1958 viene creato un Mediocredito regionale.

La morfologia del sistema bancario vedeva da un lato la presenza delle grandi banche nazionali, che potevano operare su tutto lo spettro delle tipologie di credito¹, favorite dalle maggiori possibilità in materia di fido² e potevano assistere in misura adeguata particolari settori dell'economia friulana, come l'industria e il commercio, dall'altro le banche locali che inizialmente avevano capacità operative ben più limitate.

Dalla metà degli anni Cinquanta però, almeno una parte delle banche locali³ (Banca del Friuli, Casse di risparmio e Banca cattolica del Veneto), andavano raggiungendo dimensioni patrimoniali (e quindi operative) più significative che avrebbero consentito di aumentarne il peso nel credito all'imprenditoria, ma forse il loro atteggiamento era votato ad una forte "prudenza" che ne limitava il potenziale di crescita. Inoltre, è opportuno ricordare che all'epoca il Friuli era ricompreso tra le aree "deprese" per cui la domanda di credito non era particolarmente elevata in termini di politiche di sviluppo, ma presentava una strutturale domanda quasi di "sopravvivenza" di un sistema economico debole. Effettivamente le banche locali hanno mantenuto, anche negli anni successivi, una accentuata attenzione sul fronte della raccolta mentre si sono dimostrate meno forti su quello dell'impiego: si pertanto realizzata una situazione controintuitiva dove le banche nazionali erano datrici nette di fondi sul territorio e le banche locali datrici nette ad altri territori (per il tramite dell'interbancario).

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, le banche locali

accentuarono tale fenomeno anche a seguito della consistente acquisizione di quote di risparmio defluite dalle casse postali, in seguito alla riduzione degli interessi sui buoni fruttiferi. Negli stessi anni cominciano però ad acquisire maggiore importanza le numerose banche popolari.

2 IL MEDIOCREDITO

“La nascita del Mediocredito per la provincia di Udine (1958) fu il volano di uno sviluppo che poté godere del vento favorevole dell’economia nazionale, che, con l’Oscar delle valute alla lira, si avviava a vivere il ‘miracolo economico’. Quando, nella seconda metà degli anni Sessanta lo scenario macroeconomico cambiò, portando anche a mutamenti nella politica bancaria, le aziende di credito locali (tra le minori, sicuramente tutte le popolari) avevano ormai raggiunto una dimensione tale che consentì loro di mantenere e sviluppare le relazioni con il tessuto sempre più consistente di piccole e medie imprese” (M. Robiony, cit.).

L’inizio dell’attività del Mediocredito preoccupò soprattutto le c.d. banche di credito ordinario (Banca del Friuli in primis) timorose di veder ridimensionata la loro attività nei confronti delle imprese, ma poi il contributo del Mediocredito allo sviluppo economico del territorio si rivelò utile a tutto il sistema bancario.

Inoltre, “l’avvio delle operazioni del Mediocredito consentì probabilmente alle aziende di credito friulane di liberarsi almeno in parte della componente più statica delle proprie esposizioni (i finanziamenti a medio lungo termine mascherati a breve), aumentandone il grado di liquidità” (M. Robiony, cit.).

“L’attività del nuovo istituto si ampliò rapidamente a partire dal 1959, quando, oltre ai finanziamenti ordinari alle piccole e medie imprese industriali (sulla legge istitutiva)⁴, il Mediocredito venne autorizzato a effettuare operazioni su leggi speciali dello Stato, a cominciare dalla 623 (30 luglio 1959) sugli incentivi all’industria. Questa consentì all’Istituto friulano sia di concedere finanziamenti fino a 500 milioni per nuovi impianti (compresa una quota, seppur contenuta, per spese di esercizio), sia di ampliare l’operatività all’installazione e ammodernamento delle attrezzature turistico-alberghiere, per le quali dal 1960 poté accedere al fondo di rotazione statale. Nello stesso anno l’attività venne estesa alle imprese esportatrici di prodotti ortofrutticoli e agrumari (legge 1° marzo 1959, n. 703 per l’impianto e ampliamento di attrezzature destinate alla lavorazione e conservazione dei prodotti

da esportare), alle piccole e medie aziende commerciali (legge 16 settembre 1960, n. 1016 per l'apprestamento, ampliamento e rinnovo di attrezzature), ma soprattutto venne elevato il plafond per le operazioni ordinarie da 50 milioni al 20 per cento del capitale sociale (in quel momento, significava oltre i 500 milioni). Ciò richiese un significativo ampliamento delle fonti di finanziamento, anche perché, su alcune leggi speciali i fondi nazionali erano limitati. Per queste ultime l'Istituto udinese poté contare sul risconto presso il Mediocredito centrale, che si dimostrò una fonte importante per l'assorbimento dei buoni fruttiferi al 5 per cento emessi a partire dal 1961, anno dal quale anche l'Iccri, divenuto ente partecipante, mise a disposizione risorse tramite un'apertura di credito in conto corrente. Non meno importante si rivelò l'apporto delle banche locali aderenti che dalla fine del 1959 finanziarono il Mediocredito con aperture di credito (non inferiori alle quote di partecipazioni), remunerate al tasso del 5,75 per cento (variabili in base al Tus)" (M. Robiony, cit., ove nella tab. 36 si riportano anche i dati quantitativi dell'operatività in termini di numero di domande di credito e di importi affidati).

Le modalità con cui le aziende di credito contribuirono a finanziare le esigenze dei Mediocrediti e, più in generale, degli istituti di credito speciale, diedero luogo al c.d. fenomeno della "doppia intermediazione", che si accentuò ulteriormente nei decenni successivi. (P.Biffis, 1975, pp. 441-487).

Al momento della nascita della Regione il contributo del Mediocredito allo sviluppo regionale si collocava già, dopo appena cinque anni di vita, a 15,5 miliardi di finanziamenti per un controvalore di circa 40 miliardi di lire di investimenti complessivamente attivati. Nato per contribuire a far uscire il Friuli dalla depressione economica l'istituto si è sicuramente dimostrato molto utile per lo sviluppo del territorio anche se non è facile determinarne il reale impatto in quanto la sua operatività si è andata ad intersecare con molti altri strumenti diretti di sostegno al territorio (contributi vari, deroghe fiscali e doganali, ecc.) tema questo che esula dal presente contributo). Tuttavia, Robiony (cit.) ricorda che "l'impatto del Mediocredito sull'economia, friulana fu senz'altro positivo, ma non si può fare a meno di notare che probabilmente il modus operandi seguito nella valutazione delle pratiche non fu, almeno nei primi anni, in linea con i criteri di una gestione prudente. La percentuale di domande accolte sul totale delle presentate è un primo indicatore per comprendere quanto fossero rigidi o meno i criteri di valutazione e selezione adottati dagli amministratori e, a ben vedere, si tratta di un rapporto, che, se paragonato, per esempio, al caso del Trentino, era piuttosto elevato: nel periodo 1959- 67

venne accolto il 90 per cento delle domande, pari al 76 per cento degli importi richiesti. A evidenziare una situazione non proprio ottimale su questo piano stanno i risultati di una visita ispettiva effettuata alla succursale di Udine della Banca d'Italia nel 1964". La conseguenza fu che "nel 1964 si registrò una vistosa battuta d'arresto nell'attività del Mediocredito del Friuli, determinata sia dalla riduzione della liquidità, che raggiunse la sua punta massima tra giugno e luglio, sia dal notevole calo delle domande di finanziamento speciale, solo in parte compensate da un aumento di quelle commerciali."

Dall'anno successivo l'attività riprese a crescere sia per l'entrata in vigore della normativa sui contributi in conto interessi (L. 11 novembre 1965, n. 25)⁵, sia (soprattutto ai fini di questo lavoro) per l'appoggio della neocostituita Regione, che acquistò 2,5 miliardi di obbligazioni al 3,5 per cento, apportando per tale via preziose risorse liquide per lo sviluppo dell'attività creditizia.

Negli anni successivi lo sviluppo dell'istituto proseguì sia attraverso l'attività ordinaria sia con interventi straordinari a seguito di eventi avversi⁶ e consentì progressivamente di accompagnare quello che può essere definito lo "sviluppo tardivo" che consentì di superare lo storico stato di arretratezza del territorio.

Dalla fine degli anni Ottanta, però, le modificazioni strutturali del sistema bancario con il superamento della specializzazione temporale e settoriale tra aziende di credito e istituti di credito speciale, portò da prima lentamente e poi in misura sempre più significativa a uno scardinamento delle tradizionali relazioni tra il Mediocredito e le banche locali: potendo queste ultime offrire tutta la gamma di operazioni bancarie, un po' alla volta iniziarono a disintermediare il Mediocredito non sottoscrivendone più i titoli e non appoggiandone più le richieste di finanziamento a medio-lungo termine della clientela primaria.

A lungo andare il Mediocredito perse la sua spinta propulsiva, iniziò ad aumentare la concentrazione di finanziamenti a clientela di cattiva qualità, cercò di aumentare l'operatività entrando in nuovi mercati (Veneto) e si focalizzò sempre più sul supporto agli strumenti di credito agevolato e gestione di contributi pubblici (prevalentemente regionali). La storia più recente, a tutti nota, ha visto modificazioni nella compagine societaria (prima con l'uscita dello Stato, da ultimo con l'uscita della Regione che nel tempo aveva raggiunto il controllo dell'istituto) con l'ingresso dell'istituto in un gruppo bancario nazionale (ICCREA) e lo scorporo dell'attività di servizio in una nuova società a controllo regionale (FVG Plus SpA).

3. IL F.R.I.E. E I FONDI DI ROTAZIONE

Il Fondo di Rotazione per le Iniziative Economiche (FRIE) nel Territorio di Trieste e nella Provincia di Gorizia, inizia ad operare nell'aprile 1956⁷ in stretto collegamento con le tre Casse di Risparmio della Regione⁸ per fornire uno strumento per lo sviluppo economico di zone particolarmente penalizzate dalle confinarie originate dalla seconda guerra mondiale.

L'attività del Fondo, in una prima fase ha cercato di incentivare tutte quelle iniziative volte alla ricostituzione del tessuto economico di Trieste e Gorizia, per consentire che le stesse possano vivere di vita propria dopo le mutilazioni territoriali e i mutamenti geopolitici conseguenti all'evento bellico, tra cui la "missione nazionale" di assorbire l'enorme massa di profughi istriani fiumani e dalmati.

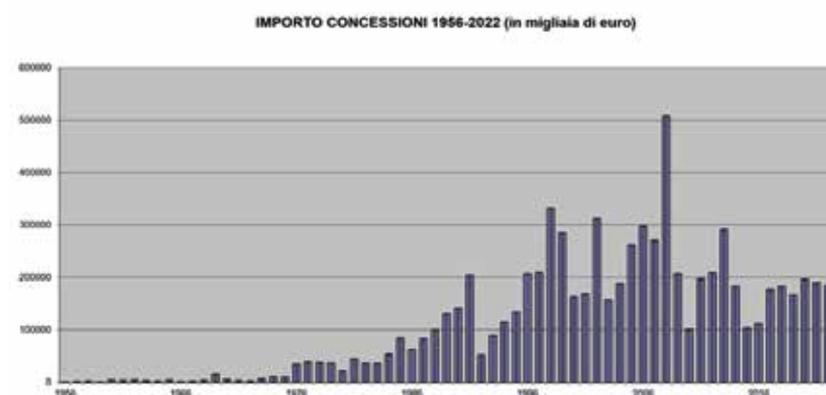
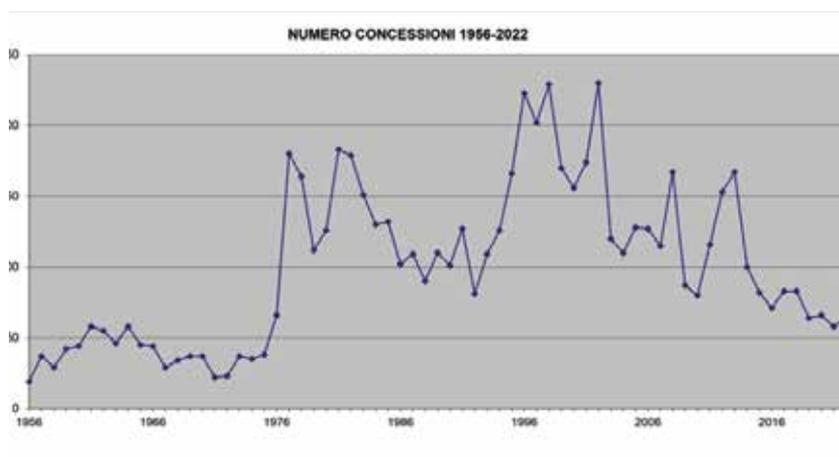
Successivamente all'istituzione della Regione Autonoma, il fondo è andato sempre più assumendo una connotazione territoriale regionale e una missione di potenziamento delle attività economiche (rispetto all'originaria ricostruzione).

Si possono, in particolare, ricordare alcune tappe:

- con L. 23 gennaio 1970, n. 8 viene operata una prima modifica dell'ambito territoriale di operatività del Fondo, autorizzando la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a far affluire nel Fondo somme destinate a promuovere iniziative economiche in tutto il territorio regionale⁹;
- con la L. 30 aprile 1976, n. 198 viene conferita un'ulteriore dotazione, con gestione separata, allo scopo di promuovere finanziamenti conformi ai programmi di sviluppo economico regionali;
- a seguito del terremoto del 1976, con appositi provvedimenti nazionali e regionali¹⁰ vengono da un lato aumentate le risorse finanziarie, dall'altro attribuiti inoltre nuovi compiti d'intervento per supportare l'opera di ricostruzione. In tale contesto si viene ad attuare l'estensione dell'operatività a tutto il territorio regionale.
- con D.Lgs. 23 aprile 2002, n. 110 si attua il completamento del processo di trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione, con il passaggio della sua amministrazione dal Ministero del Tesoro (ora dell'Economia e Finanze), alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che ha provveduto a regolamentare la materia con la Legge Regionale 11 aprile 2003 n. 9.

Da questo momento si può sostenere che il F.R.I.E., sia pure preesistente alla Regione Autonoma, rientri a pieno titolo negli strumenti finanziari a disposizione della stessa e assuma un ruolo rilevante per le politiche regionali.

Nei grafici seguenti viene illustrata una sintesi dell'operatività del F.R.I.E.



Con Legge Regionale 27 febbraio 2012 n. 2 (e relativo Regolamento) si viene ad attuare un intervento di riorganizzazione del F.R.I.E. e del credito agevolato regionale, con l'istituzione - in particolare - del Fondo per lo sviluppo delle PMI e dei Servizi, e con l'attribuzione al Comitato di Gestione di competenze sia su tali due strumenti che sulle Sezioni Anticrisi di cui ai preesistenti Fondi per l'artigianato (FRIA) e per il Commercio, il Turismo e i Servizi (FS-RICTS) che la Regione aveva istituito nel corso degli anni.

Nella tabella seguente viene illustrata una sintesi dell'operatività recente dei vari Fondi di rotazione

Concessioni complessive dei Fondi di rotazione e di garanzia - Confronto Triennio 2016-2018 e 2019-2021 -

Fondi	2016-2018		2019-2021		DIFFERENZA	
	n.	Importi	n.	Importi	Importi	%
FRIE	237	471.277.475	188	553.468.798	82.191.323	17,44%
FONDO SVILUPPO	221	62.286.694	187	74.525.211	12.238.517	19,65%
FRIA	325	39.877.000	237	39.550.100	-326.900	-0,82%
FRICTS	264	24.406.560	216	27.606.600	3.200.040	13,11%
F.GAR. STARTUP	-	-	4	1.050.000	1.050.000	100,00%
Totali	1.047	597.847.729	832	696.200.709	98.352.980,00	16,45%

La lunga stagione, oramai giunta al termine, di tassi bassi quando non negativi, aveva posto seri dubbi sulla strategicità dei Fondi di rotazione, portando anche a formulare nuove idee e nuovi fronti d'intervento, in particolare:

- la Regione, a fine 2019 ha avviato, nell'ambito delle competenze del Comitato, il nuovo Fondo di Garanzia per gli investimenti di venture capital nelle start up innovative: uno strumento volto a favorire gli interventi in equity o quasi-equity in tali particolari società;
- con l'adozione della Legge Regionale 12 marzo 2020 n. 3, che ha assegnato importanti compiti al Comitato in tema di interventi finanziari a contrastarne gli effetti del Covid-19, da un lato con un'apertura "ulteriore" e più estesa (rispetto a quella contenuta nel D.L. nazionale n. 18/2020 cosiddetto "Cura Italia") alla sospensione delle rate dei finanziamenti in essere per le aziende che, colpite dalla nuova crisi, ne facessero richiesta, e dall'altro con l'istituzione di finanziamenti speciali volti alla concessione di liquidità pura "Anticrisi Covid-19" (modellati sugli Anticrisi esistenti ma estesi a tutte le categorie economiche, comprese le grandi imprese manifatturiere ed i liberi professionisti).
- con la recentissima Legge Regionale 22 febbraio 2021 n. 3 "SviluppoImpresa", che costituisce il più ampio intervento sul sistema dei fondi di rotazione dell'ultimo decennio, il legislatore regionale ha proceduto semplificando la struttura dei fondi di rotazione e valorizzandone il ruolo di vero e proprio strumento di politica economica regionale. Inoltre, si è prevista la possibilità di utilizzare nuovi strumenti, estendendo l'oper-

attività al leasing, promuovendo il microcredito e il credito di importo ridotto, introducendo la possibilità di rafforzare gli interventi di finanziamento agevolato con contribuzioni integrative per l'abbattimento degli oneri finanziari, nonché pianificando l'impiego di nuovi strumenti di ingegneria finanziaria.

- infine, sono in fase di lancio nuovi strumenti di intervento, sotto forma sempre di prestiti e garanzie, per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in crisi.

Da ultimo, come già citato, la recente creazione di FVG Plus SpA (da una "costola" di Mediocredito) ha riorganizzato la funzione amministrativa di supporto ai fondi di rotazione.

4 I CONFIDI E L'ATTIVITÀ DI GARANZIA

I confidi in Regione hanno cominciato a vedere la luce nelle more dell'adozione dello statuto regionale e solo con la L.R. 25/1970, la Regione Autonoma ha iniziato a concedere contributi per la costituzione di fondi-rischi a favore dei Consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Congafi¹¹) che si stavano formando in varie province italiane.

Si tratta di uno strumento indiretto della Regione, che non ne ha mai detenuto il controllo, ma che contribuendo regolarmente con stanziamenti regionali ne ha sostanzialmente costituito la robustezza patrimoniale.

In generale, l'evoluzione dei Confidi in Italia ha finora visto tre momenti:

Le origini

Inizialmente questi organismi nascono con forma associativa e funzionano sulla base di un meccanismo ("fondo fideiussorio") attraverso il quale tutti gli associati garantivano, pro-quota, le banche sugli affidamenti concessi agli associati medesimi nell'ambito di un determinato plafond (il moltiplicatore). Si trattava di un meccanismo poco duttile in quanto non favoriva la capitalizzazione dei Confidi e rendeva praticamente irrealizzabile l'escussione della garanzia da parte delle banche in quanto il costo dell'escussione di una moltitudine di soggetti per singoli importi modesti superava il valore del credito da recuperare.

Da ciò i Confidi più brillanti si erano svincolati ricorrendo a contributi di terzi (Regione, CCAA, ecc.) per disporre di risorse minime per fronteggiare le richieste delle banche senza arrivare all'escussione del fondo fideiussorio. Ed è ciò che è avvenuto in

Regione dove fin all'inizio i Confidi si sono orientati verso un processo di patrimonializzazione, mentre dove questo non è successo i Confidi di questo tipo non hanno avuto sviluppo.

La fase intermedia

Con il passaggio dal "fondo fideiussorio" al "fondi rischi", costituito sia da versamenti (sia pure modesti) degli associati sia da contribuzione di terzi (Regione, CCIAA, ecc.), che rispetto al modello precedente ha consentito un minimo di patrimonializzazione dei Confidi, si è anche risolto il problema dell'escussione da parte delle Banche adottando convenzioni che prevedevano un nuovo tipo di "moltiplicatore" corrispondente ad un multiplo della somma versata dal Confidi presso la banca. Ciò permetteva alle banche di esercitare l'escussione direttamente sul Confidi, agendo sulla somma già in loro possesso.

Questa tipologia, già presente al momento in cui sono state introdotte le prime regole sul funzionamento dei Confidi, permane sostanzialmente ancora oggi per quanto riguarda i c.d. "**Confidi minori**".

La disciplina dei Confidi e la successiva riforma del T.U.B.

A seguito degli interventi normativi che hanno disciplinato la materia sono state individuate tre categorie di Confidi (accanto ai precedenti, i Confidi vigilati e le Banche di Garanzia). Quest'ultima categoria, dopo alcune brevi sperimentazioni si è, di fatto, estinta. I "**Confidi vigilati**", invece, dopo un lungo periodo di quasi irrilevanza, anche a seguito dell'entrata in vigore e dei successivi sviluppi delle regole bancarie "di Basilea", hanno cominciato a prendere sempre più piede e oggi appaiono la forma principale di operatori del settore. La caratteristica saliente di questi soggetti è data dal fatto di operare mediante il rilascio di "garanzie a prima richiesta", più facilmente oggetto di escussione da parte delle banche e, soprattutto, dal riconoscimento (ai fini della vigilanza bancaria) di tali garanzie ai fini della mitigazione del rischio di credito. In altri termini le garanzie di questo tipo consentono alle banche non solo di facilitare il recupero del credito attraverso l'escussione (come per tutti i Confidi) ma anche di limitare l'assorbimento patrimoniale ex ante che le banche sono tenute a rispettare in base alle "regole di Basilea". Di conseguenza, queste garanzie sono sempre più gradite dalle banche rispetto alle altre precedentemente utilizzate.

La successiva riforma della parte del T.U.B. che riguarda gli intermediari finanziari non bancari (art. 106 e ss.) ha aggiornato la disciplina anche per quanto riguarda i Confidi, rafforzando il

ruolo dei "vigilati" e introducendo la specificazione di "minori" per gli altri.

In questo quadro di estrema sintesi del sistema italiano, la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia si colloca in una situazione di particolare rilevanza perché da molti anni ha creduto nello strumento e lo ha ampiamente supportato. Al tempo stesso le Associazioni di categoria hanno fin da subito promosso la costituzione di questi organismi venendo a determinare una rete capillare sia sotto il profilo territoriale sia sotto quello settoriale.

In dettaglio: fino a poco tempo fa esistevano in regione: quattro Confidi provinciali nel settore dell'Artigianato, quattro nel settore del Commercio e quattro nel settore dell'Industria. Inoltre, c'erano un confidi regionale per le Cooperative (Fin.Re.Co) e uno per l'Agricoltura (Agrifidi Livenza) più il Confidi San Daniele per il distretto dei prosciutti. Si trattava della rete più ricca e articolata d'Italia!

L'esigenza di razionalizzazione ha poi portato ad una radicale semplificazione mediante una serie di fusioni che ha dato origine a due confidi vigilati, **ConfidiImprese FVG** (con l'aggregazione dei confidi provinciali Artigianato di Pordenone, Trieste e Udine e di quello Industria di Trieste) e **Confidi Friuli** (con l'aggregazione dei provinciali Commercio di Udine e Pordenone, di Industria Udine e di San Daniele). Un'altra aggregazione significativa ha consentito di dare vita ad un terzo Confidi (**Confidi Venezia Giulia**) che, pur essendo rimasto nel gruppo dei *confidi minori*, ha comunque messo insieme i tre Confidi goriziani e il Commercio di Trieste. Dei rimanenti, Fin.Re.Co. non ha ancora deciso come evolvere, Industria Pordenone è confluito in una aggregazione con il Veneto e Agrifidi Livenza si è fuso a livello nazionale.

Oggi la sfida per il comparto dei Confidi è più che mai aperta: da un lato le grandi banche ne fanno sempre meno uso, dall'altro le banche minori (le BCC, oggi ancorate nei due gruppi nazionali, e Civibank recentemente confluita nel gruppo Sparkasse), che però nella nostra regione hanno ancora un peso significativo nonostante il processo di aggregazioni che ha interessato anche il nostro territorio¹², si trovano a poter scegliere tra i Confidi e altri strumenti di garanzia a livello nazionale che, in particolare a seguito della pandemia, hanno creato condizioni di quasi monopolio.

In questo contesto, i Confidi, pur continuando nella loro mission originaria, stanno sempre più cercando di sviluppare nuove attività sia sul fronte dei servizi agli associati (consulenza finanziaria e non solo), sia nell'ambito del microcredito.

Il ruolo dei Confidi, dei "vigilati" in particolare, si proietta sempre di più in una dimensione imprenditoriale, sfuocando tendenzialmente l'originaria matrice associativa, e tende a dotarsi di robuste competenze che, di converso, portano ad un incremento delle spese operative e a guardare al profilo dimensionale come variabile strategica. Le stesse autorità di vigilanza sembrano spingere in tale direzione.

5 IL PERIODO POST STATUTO E I NUOVI STRUMENTI DI SOSTEGNO FINANZIARIO ALLE IMPRESE (FRIULIA IN PRIMIS)

Con la L.R. 18/1966 viene autorizzata la nascita di Friulia, la prima finanziaria regionale di sviluppo istituita in Italia. I compiti assegnati al nuovo soggetto sono: l'assunzione di partecipazioni in società di capitali già costituite o da costituire; l'assistenza finanziaria alle società partecipate, in particolare attraverso l'erogazione di mutui per investimenti; l'assistenza gestionale alle imprese operanti sul territorio regionale.

La vita di Friulia può schematicamente essere divisa in fasi:

- (1967-70), il nuovo soggetto inizia a operare attraverso l'acquisizione di partecipazioni in imprese esistenti, il loro finanziamento e la prestazione di fidejussioni. Agisce come una tipica finanziaria di sviluppo, in quanto il target è rappresentato da aziende che presentano prospettive di crescita ma non dispongono di risorse in grado di finanziarla.
- (1970-1975) la logica è simile: il numero delle società collegate è fluttuante in quanto inizia a operare il meccanismo degli smobilizzi, a fronte della assunzione di nuove partecipazioni. Nell'insieme, la finanziaria regionale ha raggiunto in quegli anni il suo obiettivo fondamentale: intervenire per sostenere iniziative in grado, grazie all'impulso pubblico, di trovare una propria autonoma capacità di crescita, rafforzando in questo modo il tessuto produttivo della regione.
- (1975-1982), la missione originaria di Friulia deve fare i conti con diverse situazioni di crisi aziendale nelle quali la finanziaria regionale è chiamata ad intervenire: lo può fare in virtù della L.R. 22/1975, in base alla quale la Friulia operava di volta in volta su specifiche direttive della Giunta Regionale.
- (1982-1991), la società consolida la sua operatività divenendo un partner importante per lo sviluppo di molte aziende del territorio.
- (1991-2007), a seguito di alcune decisioni assunte a livello di

programmazione regionale¹³ e a nuove regole interne¹⁴, si avvia un rinnovamento delle modalità operative e gestionali e un ampliamento di operatività¹⁵.

- (2007-oggi), Friulia assume una nuova configurazione: oltre a proseguire nelle attività tradizionalmente svolte diventa anche la holding di controllo e coordinamento di importanti società regionali (Autovie Venete, Finest¹⁶, Agemont, Promotur, Friulia SGR¹⁷ e Friulia LIS¹⁸). Negli anni successivi, però, un po' alla volta il ruolo di holding viene a declinare¹⁹ e, di fatto, Friulia rimane capofila solo nell'ambito dei servizi finanziari, mediante il controllo di Finest, che consente una proiezione internazionale alla sua attività tradizionalmente svolta in ambito regionale. Negli anni più recenti si assiste anche ad una profonda riorganizzazione dell'attività tradizionale, con uno svecchiamento del personale e una rivisitazione degli strumenti operativi.

Friulia rimane sicuramente lo strumento più importante della Regione in ambito economico e, anche rispetto alle consorelle presenti nelle altre regioni italiane, ha saputo nel tempo sfruttare molte delle opportunità offerte dallo Statuto regionale in materia di politiche industriali, andando ad assumere un ruolo rilevante nel contesto economico regionale e un primato nell'ambito delle finanziarie regionali operanti in Italia (se rapportato alle dimensioni della regione).

Permane peraltro qualche perplessità, da me segnalata in più occasioni, sul fatto che Friulia operi sia sul capitale di rischio sia sul capitale di debito, dove opera già ampiamente il settore bancario e, in Regione, il

F.R.I.E. andando così a realizzare, per quanto riguarda il credito, una almeno parziale²⁰ sovrapposizione tra strumenti della Regione.

Sia l'operatività di Friulia sia quella del F.R.I.E. (ed indirettamente quella di garanzia dei Confidi) si caratterizzano per la presenza di elementi di "agevolazione" determinati dalle condizioni praticate:

- nella fase di uscita di Friulia dal capitale delle partecipate (a valore convenzionalmente pattuito e non a valore di mercato²¹);
- nella fase di ammortamento del finanziamento F.R.I.E. (applicando tassi d'interesse non di mercato);
- nell'assorbimento del rischio di credito sulle garanzie rilasciate agli associati dei Confidi (attraverso la continua alimentazione da parte della Regione con apporti ai "fondi rischi").

Nella seguente tabella sono riportati i più rilevanti dati dell'operatività di Friulia dalla nascita all'ultimo esercizio.

	utile/perdita d'esercizio	Finanziamenti		Equity		Numero interventi attuati nell'esercizio	Totale investimenti attuati nell'anno
		Importo attuato nell'esercizio	Stock fine anno	Importo attuato nell'esercizio	Stock fine anno		
	Euro	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	N.	Euro/000
1967-1968	-51.093	114	114	151	151	4	265
1968-1969		238	352	363	468	24	601
	-34.207						
1969-1970	-491.658	383	734	1.204	1.155	23	1.586
1970-1971		0	697	2.187	2.418	19	2.187
	-385.232						
1971-1972	-745.412	527	1.224	2.502	3.438	20	3.028
1972-1973		0	1.185	1.807	3.829	?	1.807
	-192.600						
1973-1974	-295.482	442	1.424	1.481	4.154	?	1.923
1974-1975		830	1.483	725	3.929	?	1.555
	194.476						
1975-1976	217.670	958	1.453	669	2.999	21	1.627
1976-1977		715	2.754	1.750	3.217	28	2.465
	489.061						
1977-1978	-38.395	1.735	3.129	2.017	4.067	20	3.752
1978-1979	614.042	5.955	9.084	1.927	5.656	27	7.882
1979-1980	2.380.653	9.214	15.043	2.794	6.966	14	12.008
1980-1981	-482.544	8.148	19.209	3.693	8.306	27	11.841
1981-1982	1.210.681	5.451	22.301	2.525	8.596	24	7.977
1982-1983	1.309.453	19.824	39.938	3.871	11.035	29	23.695
1983-1984	1.290.707	16.894	49.484	1.761	9.260	27	18.654
1984-1985	-925.513	16.807	67.933	3.851	11.012	29	20.658
1985-1986	3.342.261	23.886	89.240	5.276	15.638	39	29.161
1986-1987	4.818.053	19.739	94.163	4.798	18.768	33	24.537
1987-1988	5.927.652	13.779	92.563	5.150	21.447	29	18.929
1988-1989	-1.714.635	31.473	92.846	8.956	26.822	33	40.430
1989-1990	4.450.592	26.189	95.782	2.454	23.943	20	28.643
1990-1991	9.252.297	13.634	86.136	4.185	23.943	20	17.819
1991-1992	8.857.922	13.137	62.756	6.169	24.980	17	19.306

1992-1993	5.415.708	13.547	63.938	5.518	24.152	18	19.065
1993-1994	3.866.669	9.523	66.133	23.729	32.225	39	33.252
1994-1995	758.961	18.342	61.937	15.669	29.076	38	34.011
1995-1996	4.396.336	12.100	54.602	3.430	32.644	20	15.530
1996-1997	6.482.333	19.935	50.600	9.353	35.612	23	29.288
1997-1998	6.519.943	2.385	41.210	8.497	38.636	17	10.882
1998-1999	5.510.562	10.380	51.426	8.643	34.368	21	19.023
1999-2000	6.549.687	22.248	58.353	12.742	28.073	34	34.990
2000-2001	5.755.813	26.702	57.519	20.040	38.419	43	46.742
2001-2002	3.649.895	25.318	69.729	12.296	37.399	36	37.614
2002-2003	2.176.864	21.350	74.538	12.229	42.269	35	33.579
2003-2004	727.525	22.671	75.992	24.704	61.286	32	47.375
2004-2005	1.594.474	10.044	66.346	19.442	68.082	18	29.486
2005-2006	3.533.121	5.650	50.200	18.168	66.470	23	23.818
2006-2007	15.152.766	6.450	39.013	23.459	68.325	19	29.909
2007-2008	20.887.281	7.442	28.672	28.351	87.533	20	35.793
2008-2009	5.332.610	22.870	42.143	17.799	86.990	28	40.669
2009-2010	5.836.624	16.300	54.949	29.556	102.925	30	45.856
2010-2011	-10.360.992	15.077	62.576	16.372	109.370	33	31.449
2011-2012	2.481.718	16.665	68.960	14.720	111.727	22	31.385
2012-2013	-35.856.712	9.950	79.650	14.946	94.199	?	24.896
2013-2014	-35.321.723	4.900	67.886	9.297	90.060	?	14.197
2014-2015	1.662.407	2.800	51.229	7.830	72.687	?	10.630
2015-2016	5.015.861	8.300	50.613	21.466	82.028	16	29.766
2016-2017	3.561.164	3.500	38.610	4.000	80.333	9	7.500
2017-2018	1.045.398	1.000	31.066	23.092	78.431	9	24.092
2018-2019	1.481.015	13.250	34.474	11.755	77.210	13	25.005
2019 (6 mesi)	155.816	5.195	34.563	12.882	90.273	12	18.077
2020	4.663.332	19.800	52.924	20.780	92.321	20	40.580
2021	5.067.003	19.000	59.100	31.073	102.130	17	50.073
2022	3.744.244	7.800	52.939	29.231	101.651	13	37.031

6 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Dall'emanazione dello Statuto il comparto finanziario regionale ha subito una profonda trasformazione: il sistema bancario, in particolare, è stato travolto da più ondate di ristrutturazione:

- il processo di aggregazioni che ha interessato anche il nostro territorio (sono infatti scomparse la Banca del Friuli, le tre Casse di risparmio e tutte le popolari ad eccezione della citata Civibank, oltre a qualche altra realtà di minore rilevanza), ha portato alla polarizzazione verso le grandi realtà bancarie nazionali (gruppi Intesa-San Paolo e Unicredit e, in minor misura Montepaschi e Credit Agricole) con una più limitata presenza di altri gruppi nazionali;
- tra le banche locali, che peraltro a seguito delle aggregazioni altrui hanno progressivamente aumentato il loro peso sul mercato regionale, le BCC, oggi sono ancorate nei due gruppi nazionali, e si sono a loro volta cominciate ad aggregare²² e Civibank è recentemente confluita nel gruppo Sparkasse, pur mantenendo l'autonomia societaria;
- non si registrano particolari difficoltà per l'accesso al credito delle imprese "sane" anche se i requisiti di affidabilità sempre più esigenti richiesti alle imprese (a seguito delle regole di vigilanza sulle banche) si scontrano con le difficoltà di adeguamento del tessuto economico regionale prevalentemente composto da PMI "destrutturate". Anche i futuri sviluppi del modo del credito in direzione degli obiettivi ESG concorreranno ad aumentare la difficoltà di dialogo tra le banche e le imprese che non sapranno stare al passo con i tempi. Su questo fronte, un ruolo di primo piano, come facilitatori del dialogo potranno svolgerlo i Confidi, che in Regione hanno una presenza notevole e una buona solidità patrimoniale;
- gli strumenti di sostegno al credito (Fondi di rotazione), pur rappresentando secondo la più diffusa letteratura uno strumento desueto (e in parte controproducente²³) godono ancora in Regione di grande popolarità e dopo un periodo di declino, connesso al basso costo del denaro) sono ora in una fase di maggior effervescenza grazie al repentino rialzo dei tassi d'interesse;
- gli strumenti di capitale di rischio assumono sempre più un ruolo centrale per lo sviluppo del sistema economico e diventano anche la "vera" preconditione per l'accesso delle imprese al finanziamento bancario. Una sempre maggior attenzione all'affinamento degli strumenti (Friuli e Finest) può essere il vero valore aggiunto dell'autonomia regionale, consenten-

do di cogliere prima e meglio le opportunità offerte delle innovazioni del mercato finanziario, andando a coprire anche, ove possibile, le nicchie del mercato "ordinario" dei capitali ove i nostri territori dovessero risultare marginalmente serviti dagli intermediari finanziari specializzati;

- l'obiettivo sfidante che mi porrei per il futuro è quello di superare il tradizionale sostegno alle imprese regionali esistenti, per porre attenzione anche alle imprese nuove e all'attrazione di imprese di fuori regione (nazionali ed estere);
- infine, diventa sempre più necessario accompagnare il sostegno finanziario al sostegno culturale: le imprese non hanno bisogno solo di soldi ma soprattutto di risorse manageriali e nessuno meglio dei soggetti finanziatori può misurare le imprese sotto questo profilo.

NOTE

- 1 Le banche pubbliche attraverso le sezioni speciali; le c.d. banche d'interesse nazionale (COMIT, CREDIT e Banco di Roma) attraverso Mediobanca.
- 2 Disponendo di grandi patrimoni potevano concedere finanziamenti anche di rilevante importo alle aziende clienti.
- 3 All'epoca il resto del sistema, composto principalmente dalle banche popolari e dalle casse rurali ed artigiane, svolgeva un ruolo marginale nei confronti delle imprese strutturate.
- 4 Finanziati quindi con il fondo di dotazione, cui si aggiunsero successivamente altre fonti, quali obbligazioni e aperture di credito degli istituti partecipanti.
- 5 Che iniziò a produrre domanda di credito prima ancora di essere approvata, sulla base delle aspettative che andava a generare, e successivamente, nel 1966, venne estesa ad altri settori (industria alberghiera).
- 6 Si possono qui ricordare almeno: il Vajont (1963), l'alluvione del 1966 e il terremoto del 1976.
- 7 Istituito con la Legge 18 ottobre 1955, n. 908 [in G.U. n. 245 del 22 ottobre 1955].
- 8 Cassa di risparmio di Gorizia, Cassa di risparmio di Trieste e Cassa di risparmio di Udine (poi Udine e Pordenone).
- 9 In tale contesto viene creata una gestione separata (dove far affluire tali conferimenti) e viene modificata la governance, integrando il Comitato di Gestione (originariamente statale) con tre membri designati dal Consiglio Regionale, mentre il Presidente viene nominato direttamente dal Presidente della Regione.
- 10 Si ricordano: L. n. 336/76, L. n. 730/76, L. n. 546/77, L.R. n. 49/78, L. n. 828/82, L.R. n. 70/83, L.R. n. 30/84.
- 11 Nome poi mutato, in adeguamento alla normativa nazionale di settore, in Confidi.
- 12 Sono infatti scomparse nel corso degli anni la Banca del Friuli, le tre Casse di risparmio e tutte le popolari ad eccezione della citata Civibank, oltre a qualche altra realtà di minore rilevanza.
- 13 Si ricordano, in particolare, la L.R. 12/1991 (che ha reso obbligatorio il riscatto delle partecipazioni) e la L.R. 2/1992 (che ha modificato radicalmente le finalità di utilizzo del fondo di dotazione).
- 14 Come l'introduzione, dall'esercizio 1991-92, del budget di previsione (che rende meno episodici gli interventi).
- 15 Tra il 1996-97 Friulia inizia a gestire anche i "Fondi Obiettivo" per supportare le imprese delle zone colpite da declino industriale (Trieste, Gorizia e la Bassa Friulana).
- 16 Finest, Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo, viene costituita in attuazione della legge 19/1991 sulle aree di confine, allo scopo di promuovere e favorire gli investimenti e gli accordi di cooperazione verso i Paesi dell'ex blocco sovietico. Oltre alla Regione FVG ne sono fondatori la Simest (finanziaria nazionale con la finalità di promuovere l'internazionalizzazione delle imprese italiane) la Regione Veneto e la Provincia Autonoma di Trento. Dal 2014, attraverso una modifica legislativa, l'area di operatività viene notevolmente estesa, andando a ricomprendere tutto il bacino del Mediterraneo. Le modalità operative di Finest sono sostanzialmente simili a quelle di Friulia (*equity* e finanziamento) ma sono espressamente finalizzate all'internazionalizzazione e quindi possono interessare operazioni in Italia, per consentire alle imprese del territorio di "riferimento" (le tre regioni del c.d. Triveneto) di internazionalizzarsi o all'estero mediante la partecipazione nei territori di "operatività" a *joint venture* e investimenti diretti. La complementarietà di Finest con Friulia è potenzialmente molto elevata anche se non sempre sono riuscite ad agire in sintonia. Attualmente Finest ha un portafoglio di investimenti di circa 100 milioni di euro, ripartiti tra un centinaio di aziende e rappresenta la Società italiana con il maggior numero di partecipazioni estere nell'area dell'Europa centro orientale e balcanica.
- 17 Friulia SGR, società per la gestione del risparmio (vigilata da Banca d'Italia), viene costituita nel 2006 da Friulia allo scopo di allargare la gamma di strumenti finanziari da proporre alle imprese regionali, provando ad entrare nel concorrenziale mercato ordinario (nel

senso di “non agevolato”) dell'*equity*. Nell'anno successivo lancia il Fondo di ventures capital “Aladin Ventures”. Nel 2014 Veneto Sviluppo acquisisce il 51% del capitale e la ragione sociale diventa Friulia Veneto Sviluppo SGR. L'anno successivo viene lanciato il Fondo di private equity “Fondo sviluppo PMI”. Nel 2017 Veneto Sviluppo acquisisce il residuo 49% del capitale e la ragione sociale diventa FVS SGR.

- 18 Friulia-Lis, fondata da Friulia nel 1969 con l'obiettivo di predisporre capannoni e altri immobili da adibire ad uso industriale o di servizi, eventualmente fornendoli di impianti, macchinari ed attrezzature, da cedere in locazione/sub-locazione o vendere ad imprese tecnicamente organizzate a gestirli. Attraverso questo nuovo strumento, la politica regionale a sostegno dei progetti di sviluppo aziendale poteva coinvolgere maggiormente la realtà delle imprese minori, che rimanevano ai margini degli interventi agevolativi sul capitale fisso per due motivi: da un lato, la limitata presenza tra esse di società di capitali (con esclusione, quindi, dell'intervento di Friulia); più in generale, la difficoltà a procurarsi i capitali sul mercato finanziario per la limitata capacità di fornire le garanzie reali e personali richieste. Venne dunque aperta la strada del leasing o, più precisamente, di una forma originale di leasing finanziario, il “leasing d'azienda”, in quanto Friulia-Lis poteva cedere in locazione all'imprenditore l'unità produttiva completa “chiavi in mano”. Si trattò del varo di un'iniziativa fortemente innovativa nel panorama italiano delle politiche di sviluppo locale. Con il passare degli anni, però, la spinta innovativa andò affievolendosi.
- 19 In particolare, Friulia LIS viene incorporata, con una lunghissima procedura, da Mediocredito FVG, Friulia SGR viene ceduta a Veneto Sviluppo (finanziaria regionale del Veneto), Agemont viene scissa e riconfigurata, Promotur ritorna nell'alveo diretto della Regione e Autovie Venete è in via di liquidazione a seguito del trasferimento della concessione autostradale a una nuova società partecipata dalla Regione e dal Veneto.
- 20 Parziale perché Friulia, non essendo vigilata ai sensi del T.U.B. può fare credito solo alle imprese partecipate, mentre il F.R.I.E. non ha particolari limitazioni di questo tipo, ma solo per tipologia d'impiego dei finanziamenti erogati.
- 21 Per cui Friulia assume un rischio sull'*equity* essendo remunerata, sostanzialmente, su un rischio di credito.
- 22 In particolare, nel gruppo Cassa Centrale si segnalano la recente creazione di Banca FVG 360 (frutto dell'unione di BCC Manzano e BCC Basiliano, già unite in BancaTer, con BCC Friul Ovest, andando a coprire i capoluoghi provinciali); Prima Cassa (dall'unione della Bcc della Bassa Friulana, della Banca di Carnia e Gemonese e della Bcc del Friuli Centrale); Cassa rurale FVG (che riunisce BCC Fiumicello e Aiello, BCC Lucinico Farra Capriva e BCC di Turriaco). Nel gruppo ICCREA, invece, la situazione appare cristallizzata su 4 BCC, con l'unica novità recente da segnalare rappresentata dall'espansione della BCC Pordenonese in Veneto (prima con l'acquisizione di sportelli nel portogruarese e poi con la fusione con la BCC Monsile).
- 23 In quanto porta le imprese a sottostimare il costo del capitale e, conseguentemente, a fare investimenti non coerenti con la struttura dei mercati finanziari. Cfr Miani (1999).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AAVV (1989), *Un mercato mobiliare locale in Friuli-Venezia Giulia*, Fondazione CREF, Udine.

AAVV (1990), *Acquisizioni e fusioni di imprese industriali in Friuli-Venezia Giulia*, Fondazione CREF, Udine.

AAVV (a cura di): Dell'Atti S. Miani S. (2014), *Economia e gestione dei Confidi*, Franco Angeli, Milano.

AAVV (2015), *Strumenti finanziari a supporto dello sviluppo delle PMI*, Franco Angeli, Milano.

Beltrame F., Floreani J., Grassetto L., Mason M.C. e Miani S. (2019), Collateral, mutual guarantees and the entrepreneurial orientation of SMEs. *MANAGEMENT DECISION*, vol. 57, pp. 168-192.

Biffi P. (1975), *Il sistema bancario italiano nel finanziamento delle imprese industriali. Aspetti evolutivi*, in *Scritti in onore di Ugo Caparra*, Vallardi, Milano, pp. 441-487

Grandinetti R., Miani S. e Polato M. (1994), *L'impresa commerciale e l'accesso al credito*, CCIAA Udine, Udine.

Grandinetti R., Miani S. e Pressacco F. (1992), *La garanzia collettiva dei fidi: L'esperienza dei Consorzi garanzia fidi per l'industria nel Friuli-Venezia Giulia*, Arti Grafiche Friulane, Udine.

Massarutto A., Garlatti A., Miani S., Cassetta E. and Iacuzzi, S. (2021), Evaluating the performance of local SoEs as output-maximizing entities: *The case of Friuli Venezia Giulia*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 92(2), 307-332.

Mazzocco G.N. (1980), *I mediocrediti regionali. Caratteristiche operative*, Giuffrè, Milano.

Mazzocco G.N., Miani S. e Polato M. (1994), *L'ottimizzazione dell'accesso al credito: lo strumento CON.GA.FI. Funzione economica ed equilibrio di gestione*, in AAVV, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. *Piccole imprese a Nordest*, FrancoAngeli, Milano, pp. 118-152

Miani S. (1996), *Tipologia ed evoluzione del sistema creditizio*, in: AAVV. *L'economia del Friuli dalla depressione allo sviluppo. L'evoluzione di un secolo*, CCIAA Udine, Udine, p. 135-166.

Miani S. (1999), *Incentivi regionali alle imprese: un'analisi aziendalistica*, in: AAVV, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. *Nuovi scenari di politica industriale regionale*, FrancoAngeli, Milano, pp.105-133.

Miani S. (2009), *Il rapporto banca-impresa dopo Basilea2: il ruolo delle garanzie confidi*. In: AAVV. *Saggi in onore di Tancredi Bianchi*. vol. 2, Edibank-Bancaria Editrice, Milano

Miani S., Robiony M. (2016). *Il sistema bancario in Friuli dal secondo dopoguerra al terzo millennio*, in: Aavv. (a cura di): Roberto Grandinetti, 1964-2010. *I processi di sviluppo economico e le trasformazioni sociali*. vol. VI, p. 141-170, Istituto friulano per la storia del movimento di liberazione, Udine.

Robiony M. (2021), *Caro denaro. Banche e trasformazione economica in Friuli (1945-1967)*, Forum (collana Storia, economia e società in Friuli, volume n. 16), Udine.

Elena D'Orlando

*Professoressa ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico,
Università di Udine*

LA CULTURA DELL'AUTONOMIA E LE PROSPETTIVE DELLA SPECIALITÀ

1. L'AUTONOMIA SPECIALE E LE SFIDE DELLO STATO REGIONALE

La celebrazione dei sessant'anni dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia offre l'occasione per svolgere qualche considerazione di carattere sistemico sul significato che oggi ha l'autonomia speciale nel modello dello Stato regionale, sia per come configurato sinora che per gli eventuali futuri sviluppi, nonché per inquadrare l'esperienza della Regione nel più ampio contesto in cui si colloca e rispetto al quale disegnare possibili traiettorie evolutive.

Se si concentra l'attenzione sui dibattiti che, sul piano politico e giuridico, hanno accompagnato il tema negli ultimi anni, dal disegno di legge costituzionale bocciato dal referendum del dicembre 2016 a quanto sta emergendo a margine del percorso di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. (il c.d. regionalismo differenziato), l'autonomia territoriale in generale, e quella speciale in particolare, è stata oggetto di analisi a tratti caratterizzate da molti luoghi comuni, spesso di segno critico e negativo.

Una rilettura in controluce di dette analisi rivela come esse

si configurino, in taluni casi, quale prodotto di un approccio culturale che non tiene nella dovuta considerazione la cornice teorico-generale nella quale si iscrive la nostra forma di Stato regionale (ovvero il decentramento come processo), né le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo (che non rendono più concepibile, per diverse ragioni, un paradigma statale accentrato e uniforme). Con riferimento alle autonomie speciali in particolare, pur rifuggendo da frettolose generalizzazioni, si deve ammettere che talora si tratta di affermazioni frutto in parte di una conoscenza superficiale dei cinque (*rectius* sette) ordinamenti speciali, in parte del portato 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.

Se si seguisse, invece, un ragionamento avveduto delle peculiarità del contesto sovranazionale, dell'esperienza comparata, della natura e dei dati inerenti alla resa dei singoli ordinamenti regionali, si potrebbe trarre proprio dalle Autonomie speciali lo spunto per elaborare soluzioni idonee a dare nuovo slancio al nostro regionalismo, facendo altresì chiarezza sull'infondatezza di alcuni paventati pericoli connessi a una ulteriore accentuazione della differenziazione regionale e aprendo così scenari di modernizzazione istituzionale per il Paese, ponendolo al passo con le traiettorie evolutive che accomunano molti ordinamenti europei.

Tra queste ultime, infatti, si può evidenziare la tendenza all'elaborazione di soluzioni costituzionali di tipo asimmetrico (F. Palermo, C. Zwingling, K. Kössler, 2009), 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. L'analisi comparata dimostra come oggi sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti composti, 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 contesto. Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo, dove ciascuna Comunità autonoma ha contrattato *ab origine* e può tutt'oggi contrattare dinamicamente con lo Stato centrale gli spazi entro i quali elaborare un proprio indirizzo politico o alle asimmetrie costituzionalmente previste nell'ordinamento porto-

ghese. Si pensi alle peculiarità della progressiva differenziazione del Belgio, che da Stato regionale è divenuto nel tempo federale o agli esiti differenziati del processo devolutivo nel Regno Unito, che ha condotto a riconoscere diversi livelli di autonomia a Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Emblematico, inoltre, l'attuale assetto del decentramento in Francia, dove convivono collettività di diritto comune, collettività a statuto derogatorio e collettività a statuto particolare (come quello dei Territori d'Oltremare). Significative, infine, le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006, che ha dato ai *Länder* la possibilità di una legislazione derogatoria su base territoriale in materie particolarmente importanti (natura, paesaggio, organizzazione del territorio, regime delle acque, insegnamento superiore) (Aa. vv., 2018, 245 ss.; F. Palermo, S. Parolari, 2023).

In altri termini, il dato comparato attesta innanzitutto come unità dell'ordinamento non significhi affatto uniformità di disciplina. Inoltre esso dimostra 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 dinamico (C.J. Friedrich, 1968).

Sulla base di quanto precede si comprende, allora, quale ruolo importante potrebbero giocare attualmente le Autonomie speciali e, in particolare, quelle tra di esse che hanno concretizzato, attraverso le politiche pubbliche e gli atti di normazione, un modello di differenziazione efficace e sostenibile. Esse, infatti, sono strutturalmente caratterizzate da elementi che consentono di testare le possibili dinamiche di sviluppo di forme più mature di regionalismo (pur con le dovute distinzioni che intercorrono tra le fattispecie individuate dall'art. 116 Cost. nel c. 1 e nel c. 3, ovvero l'autonomia speciale e la c.d. autonomia differenziata): il rango costituzionale dei rispettivi statuti di autonomia, il metodo negoziale per la loro attuazione (e, in prospettiva, per loro revisione), la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, i rapporti finanziari con lo Stato basati su un quadro normativo più garantista delle attribuzioni regionali, la naturale vocazione multiculturale.

Ciò premesso, c'è però da chiedersi se le Autonomie speciali, sia per la loro capacità istituzionale, che per le attuali caratteristiche del contesto ordinamentale in cui si collocano, siano oggi in grado di assumersi questo ruolo di prototipo: che significa, in definitiva, legittimare la persistenza delle ragioni di un regime derogatorio rispetto a quello regionale ordinario.

Questo interrogativo è piuttosto insidioso, perché la risposta

implica sopravanzare la mera affermazione di quei fattori differenziali o distintivi, di ordine etnico-linguistico, storico, economico, territoriale, pur importantissimi in sede costituente, ma oggi non più dirimenti. Ma impone anche di andare oltre la giustificazione per cui la specialità è stata dimostrata "nei fatti", dando prova di utilizzo proficuo degli spazi di autonomia (specie finanziaria), con senso di responsabilità nei rapporti con lo Stato. Ciò evidentemente non basta più, come hanno dimostrato gli effetti prodotti dalla normativa adottata dallo Stato dapprima in conseguenza della crisi economico-finanziaria (E. D'Orlando, 2019, 1 ss.), quindi in ragione della pandemia da covid-19 (E. D'Orlando, 2022, 269 ss.): in entrambi i casi, una legislazione statale emergenziale in deroga allo schema delle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie speciali (e, a volte, anche del riparto delle competenze), pur formalmente disciplinate e garantite dai rispettivi Statuti speciali e relative norme di attuazione.

La domanda attinge dunque a radici ben più profonde, di carattere culturale e sollecita innanzitutto le comunità interessate, che devono interrogarsi sul livello di autopercezione consapevole delle proprie peculiarità; quindi la classe politica, chiamata a elaborare progetti ambiziosi e adeguati alle specifiche esigenze dei rappresentati; infine la dottrina, che ha il compito di ideare soluzioni tecnico-giuridiche conseguenti. Ognuno di questi soggetti, anche nel caso specifico del Friuli Venezia Giulia, è titolare di una propria quota di protagonismo e, quindi, di responsabilità, nel costruire e nell'attuare una cultura dell'autonomia. Ma come declinarla, in concreto? Di seguito si propongono alcuni esempi, graduandoli secondo un ordine di importanza crescente, con l'avvertenza che, quantunque la prospettiva delle presenti riflessioni sia giuridica, la cultura dell'autonomia «non è un concetto giuridico (o economico, o sociologico, o politologico), ma l'approccio di analisi di ciascuna disciplina può verificarne la presenza fattuale e avvalersene, integrandolo nella propria elaborazione teorica» (R. Toniatti, 2018, 1 s.).

2. LA DOTTRINA: IL FONDAMENTO E I LIMITI DEL PRINCIPIO DI SPECIALITÀ

Partendo dagli studiosi che si misurano con questi temi, essi dovrebbero innanzitutto interrogarsi su quale sia l'approccio metodico che intendono adottare su alcuni questioni cruciali, quale, per esempio, la abrogabilità dell'art. 116, c. 1 Cost., che costituisce il fondamento costituzionale dell'autonomia speciale.

La questione evidentemente presuppone un'analisi e una presa di posizione sul principio di specialità come principio costituzionale. Un approccio ermeneutico di carattere formalista, incentrato sull'art. 116, c. 1 Cost. e sugli Statuti speciali, condurrebbe alla conclusione che una nuova manifestazione di volontà normativa dell'organo di revisione costituzionale sarebbe di per sé del tutto idonea a comprimere o addirittura a sopprimere l'autonomia speciale: infatti non sussiste alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116, c. 1 Cost. e gli Statuti speciali, approvati con legge costituzionale, risultano modificabili in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata, essendo il contenuto della specialità definito solo in chiave procedurale, cioè garantito per il tramite di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» (F. Palermo, 2017, 315). D'altro canto, il ruolo dei Consigli regionali, sebbene potenziato nel procedimento di revisione statutaria dalla l. cost. n. 2 del 2001, non giungerebbe a conferire al principio pattizio un valenza normativa significativa in sede di bilanciamento, in specie, con la competenza esclusiva del Parlamento in ordine ai procedimenti di approvazione delle leggi costituzionali di cui all'art. 138 Cost. (S. Bartole, 2015).

L'approccio formalista espone però al rischio di distorcere l'esito epistemologico, in una duplice prospettiva. Quella soggettiva del giurista, il cui compito sarebbe ridotto alla mera attività di conoscenza del diritto quale è posto dalla fonte normativa legittimamente abilitata, del tutto indifferente all'origine ovvero alla motivazione della norma, persino nei casi in cui l'organo della normazione esprime un potere costituente. Quella oggettiva dell'ordinamento, che richiede un'interpretazione sistematica della Carta costituzionale e un bilanciamento dei principi che la informano (unità e autonomia, uniformità e pluralismo, nel caso di specie) (R. Toniatti, 2011, 270 s.). Da qui l'opportunità di adottare invece un approccio metodico che vada oltre la considerazione del mero dato letterale e tenga conto delle ragioni sottostanti alla previsione dei regimi speciali, apprezzabili sul piano assiologico e interpretativo.

A questo riguardo, come è stato osservato (G. Silvestri, 2014, 8 s.), non si può dimenticare che «Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle



discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione. Da questa premessa si possono trarre due conseguenze di rilievo: a) le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116 Cost., devono essere strettamente correlate ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali; b) così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica».

Le due affermazioni sopra richiamate, che possono ritenersi comuni a tutte le Autonomie speciali – pur trovando declinazioni diverse nelle singole Regioni e Province autonome – integrano «il diritto comune della specialità» che presuppone, evidentemente, una gestione consensuale della dinamica autonomistica (su cui v., per es., Corte cost., sent. n. 155/2015 e n. 188/2016). Esse rappresentano, innanzitutto e al tempo stesso, il fondamento e il limite del principio di specialità come principio costituzionale, entrambi facenti perno sui principi autonomistico, pluralistico e di eguaglianza (artt. 5, 2 e 3 Cost.). In secondo luogo, esse evidenziano la necessità di dare rilievo ai valori sottesi al riconoscimento costituzionale delle Autonomie speciali, con la conseguenza che, in assenza di mutamenti delle peculiarità del contesto comunitario e territoriale (il cui accertamento non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà interessate, con modalità che consentano un ragionevole bilanciamento tra il principio della sovranità popolare e il principio pattizio), è da ritenere che il principio di specialità costituisca un limite implicito alla discrezionalità della revisione costituzionale (R. Toniatti, 2011, 271).

L'esito interpretativo prospettato rappresenta un esempio di approccio del costituzionalista al tema della specialità fondato sulla cultura dell'autonomia che, a sua volta, contribuisce a esprimere.

In questa prospettiva, ragionando non sull'esistenza ma sulla dinamica dell'autonomia speciale, *de iure condendo* sarebbe coerente con tale interpretazione una proposta di integrazione degli Statuti speciali che prevedesse, nel diritto positivo, la valorizzazione della suddetta gestione consensualistica nel procedimento di revisione degli Statuti medesimi, contemplando un coinvolgimento delle comunità regionali, attraverso i Consigli regionali (cui spetta ora l'espressione di un mero parere) (D.

Giroto, in questo volume), pur nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento. La disciplina di un'apposita procedura di concertazione – peraltro ricorrente, per questi aspetti, nell'esperienza comparata degli ordinamenti composti – potrebbe, per inciso, dare avvio a una stagione di produttiva modernizzazione dei regimi di specialità, opportuna e, per molti aspetti, necessaria.

3. LA CLASSE POLITICA: ELEMENTI DI STRATEGIA POLITICO-COSTITUZIONALE

Per quanto riguarda la classe politica, elaborare e attuare strategie imperniate sulla cultura dell'autonomia implica avere chiarezza di obiettivi e determinazione per conseguirli. Dal punto di vista operativo ciò significa volontà e capacità di agire simultaneamente in molteplici direzioni. Di seguito alcuni esempi.

(a) Sul piano dei rapporti con lo Stato, avviando innanzitutto una riflessione sulle competenze (A.O. Cozzi, in questo volume).

In primo luogo su quelle statutarie, che sono il dato di partenza certo, di diritto positivo. Quindi su quelle acquisite grazie alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001, che per alcune Autonomie speciali (come il Friuli Venezia Giulia) sono però per la gran parte "volatili", perché non cristallizzate subito in altrettante norme di attuazione dello Statuto, le quali vengono spesso utilizzate solo quando si ritenga necessario precisare, a volte ritagliandole, le funzioni amministrative che si intende dislocare e quando occorra disporre il relativo trasferimento di beni, di uffici, di personale e di risorse finanziarie. Infine, su quelle individuate attraverso le norme di attuazione, strumento la cui importanza non è stata percepita in modo analogo nelle diverse realtà regionali, con l'effetto che in alcuni casi esso ha concorso a determinare una notevole valorizzazione dell'autonomia speciale, in altri è stato utilizzato in modo decisamente meno efficace, concorrendo così alla configurazione della specialità come gabbia per l'autonomia (A. Ruggeri, 2012, 29).

Un'opera di ricognizione e di consolidamento non è differibile, in considerazione della stratificazione del quadro normativo e delle incertezze operative 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 parametri (spesso riconducibili, per l'appunto, al Titolo V anche per le speciali: E. D'Orlando, 2015, 124 ss.).

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 governare alcuni 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.

Inoltre, sempre con riferimento al riparto di competenze con lo Stato e ai rapporti tra fonti statali e dell'autonomia, sarebbe opportuno ampliare lo spettro d'azione delle norme di attuazione statutaria (P. Giangaspero, in questo volume). 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 delegando a quest'ultima ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. Inoltre, 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 regionale, secondo schemi cooperativi ben noti nella gran parte degli ordinamenti composti. 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 sostitutivo. In sintesi, una valorizzazione delle norme di attuazione come importante strumento di un modello di relazioni Stato-Autonomie speciali di tipo cooperativo.

(b) Complementare e imprescindibile rispetto al tema delle competenze è quello delle risorse e, in particolare, delle relazioni finanziarie con lo Stato. Cultura dell'autonomia in questo ambito significa volontà e capacità di elaborare un modello di rapporti Stato-Autonomie speciali che sia stabile e trasparente, basato su principi chiari e condivisi (leale collaborazione, adeguatezza delle risorse finanze rispetto alle competenze, responsabilità delle entrate correlata alla responsabilità delle spese) e 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 regio-

nale. Non corrisponde invece a tale impostazione scegliere la strada della contrattazione politica priva di alcun parametro procedimentale, non intellegibile dall'esterno, basata su valutazioni di convenienza contingente destinate per definizione a minare la stessa praticabilità in concreto di politiche autonome in grado di produrre effetti stabilizzabili nel tempo.

Su questo aspetto il Friuli Venezia Giulia ha compiuto scelte significative, nei rapporti con il livello di governo sia statale che locale, che si pongono nella prospettiva di un regionalismo realmente cooperativo. Sul primo versante, il riferimento è alla definizione in via pattizia con lo Stato del rispettivo concorso alla solidarietà e al riequilibrio finanziario, attraverso accordi politici poi trasposti nelle successive leggi di stabilità e norme di attuazione dello Statuto (E. D'Orlando, 2022, 260 ss.). Quanto al secondo versante, particolarmente importante è stata l'assunzione delle competenze in materia di finanza locale e della connessa responsabilità di coordinamento della finanza pubblica del sistema degli enti locali (E. D'Orlando, F. Grisostolo, 2020).

In questo modo l'esperienza del Friuli Venezia Giulia (così come quelle analoghe delle Autonomie speciali alpine) contribuisce a porre le premesse per garantire seriamente la tenuta dell'edificio della finanza pubblica allargata, partendo dal consolidamento delle fondamenta, che sono per l'appunto i sistemi territoriali integrati Regione-enti locali (G. Postal, in questo volume).

(c) Sul piano dell'ordinamento infraregionale, cultura dell'autonomia significa volontà e capacità di realizzare un rapporto con gli 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 relaziona sulla base del principio di leale collaborazione; con essi costituisce un unico sistema, con cui lo Stato si rapporta in modo unitario, in virtù della potestà legislativa regionale di tipo primario in materia di ordinamento e finanza locale. D'altro canto, in una realtà 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 collaborazione. 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, 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. Non corrisponde, invece, a tale impostazione la riproduzione, nei rapporti Regione-enti locali, di logiche gerarchiche *top-down* equivalenti a quelle che lo Stato impone alle Regioni.

Il concreto esercizio della potestà legislativa in materia di enti locali da parte della Regione FVG ha prodotto, nel tempo, risultati non sempre appaganti e a volte frutto di scelte che sono parse più inclini a un'omologazione alla disciplina statale piuttosto che attente a far risaltare le peculiarità del contesto regionale. D'altro canto, il modo in cui la potestà legislativa in questione viene utilizzata risulta particolarmente importante se si considera che la disciplina degli enti locali è prerogativa delle sole Autonomie speciali e che si caratterizza per una valenza "materialmente statutaria" (P. Giangaspero, 2013, 86), circostanze che dovrebbero indurre particolare ponderazione. Eventuali ulteriori processi riformatori in materia sarebbe opportuno che coniugassero, quindi, la configurazione dei nuovi assetti istituzionali con le condizioni particolari che contraddistinguono il tessuto comunitario e territoriale regionale, da sempre caratterizzato da un marcato pluralismo rispetto al quale la Regione, come ha fatto in passato, è oggi chiamata a una nuova opera di valorizzazione e di sintesi.

(d) Cultura dell'autonomia significa, infine, volontà e capacità di aprirsi, elaborando strategie che radichino il Friuli Venezia Giulia nel contesto euroregionale, lo proiettino nell'ambito europeo e internazionale (L. Coen, in questo volume). In questa prospettiva le competenze e le funzioni devono essere correlate a strategie e indirizzi politici che si innestino e valorizzino il capitale territoriale e le naturali vocazioni del contesto sociale ed economico nella prospettiva di una *governance* dei mercati ormai multilivello. Su quest'ultimo aspetto si può rilevare, su un piano più generale, che proprio sul terreno del governo dell'economia (e, cioè, dello sviluppo economico) la specialità regionale è oggi nuovamente sollecitata (R. Grandinetti e S. Miani, in questo volume). Il costituzionalismo multilivello, che caratterizza attualmente lo spazio giuridico europeo, impone infatti di prendere atto che se, da un lato, non è più concepibile uno Stato accentratore (perché il contesto sovranazionale lo ha già da tempo ridimensionato a singolo anello della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza), dall'altro le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione, inducono oggi un processo di riscoperta della dimensione locale 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 competitività (M. Marcantoni, M. Baldi, 2013, 9).

Sul punto un mero cenno al fatto che il Friuli Venezia Giulia si trova al centro delle comunicazioni tra la "vecchia" Comunità europea e l'est e il sud-est dell'Europa, circostanza che richiede particolari strumenti per la programmazione delle infrastrutture di comunicazione, anche in termini di partecipazione diretta, attiva e attenta alla fase ascendente (oltre che discendente) delle politiche dell'UE in tema di trasporti, in vista della valutazione del loro impatto ambientale e sul sistema produttivo.

Particolare attenzione andrebbe poi riservata al progressivo rafforzamento della cooperazione transfrontaliera (il riferimento è al GECT Euregio senza confini/*EVTZ ohne Grenzen* e al GECT GO/EXTS GO), che richiede nuovi strumenti (in termini di competenze e di risorse) per una sempre più efficace interazione e integrazione (si consideri solo la politica europea in tema di macroregioni).

Si consideri, infine, il fatto che aree relativamente prossime alla Regione e ancora fuori dall'UE pongono tuttora rilevanti problemi di stabilità e sottosviluppo: il Friuli Venezia Giulia, per la sua collocazione geografica e le sue tradizioni improntate all'accoglienza e alla pacifica convivenza di popolazioni diverse, può svolgere un ruolo molto importante nell'opera di avvicinamento all'UE di queste aree.

4. LA COMUNITÀ: AUTOPERCEZIONE E IDENTITÀ

Sulla cultura dell'autonomia è necessario che si interrogolino da ultimo, ma non in ordine di importanza, i membri di una comunità, per comprendere il ruolo che intendono attribuirsi. Considerando la situazione in cui versano attualmente le Autonomie speciali, la questione più importante sulla quale testare la sussistenza o meno di una effettiva cultura dell'autonomia è quella relativa alla riforma degli Statuti speciali.

Lo Statuto speciale è la fonte normativa che rappresenta l'inveramento del principio di specialità sul piano dell'ordinamento positivo. A esso la dottrina riconduce una specifica riserva di competenza costituzionalmente fondata - che lo rende quindi una fonte atipica (L. Paladin, 1996, 169 s.) - identificabile con la disciplina materiale di «quanto necessario per assicurare alle Regioni [speciali]... "forme e condizioni particolari di autonomia"» (V. Crisafulli, 1993, 88). Da qui la tesi per cui si tratterebbe di fonti abilitate a derogare il Titolo V della Costituzione, potendo risultarne integrati solo nella misura in cui non si discostino, espressamente o implicitamente, dalla disciplina in esso contenuta (L. Paladin, 1997, 61).

D'altro canto, è stato osservato (R. Toniatti, 2011, 274) che l'art. 116, c. 1 Cost. non si fa carico delle cause e delle ragioni giustificatrici dei regimi differenziati, bensì si occupa solo delle rispettive conseguenze, ovvero del godimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» e delle relative garanzie, predisposte attraverso il rinvio ai «rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Ne consegue che è lo Statuto la fonte che per definizione deve farsi carico dell'esplicitazione di queste ragioni, conferendo così rilevanza giuridica ai valori costituzionali sottesi al riconoscimento della specialità operato dalla Costituzione. Ed è altrettanto evidente che il rinvio dinamico operato dall'art. 116, c. 1 Cost. sta a indicare che la concreta declinazione della specialità non può che essere a sua volta dinamica, ovvero non può esaurirsi nella fase costituente dell'ordinamento regionale, ma deve avvenire attraverso l'incorporazione, se del caso, anche di elementi sopravvenuti, sebbene derivabili dalle condizioni di particolarità originariamente date.

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, tali considerazioni trovano ulteriore conferma se si riflette sulla genesi dello Statuto (G. Ellero, in questo volume), il quale scontava innanzitutto la necessità di una immediata funzionalizzazione alle esigenze di riequilibrio delle componenti regionali (che presentavano un tessuto economico e condizioni di sviluppo marcatamente differenziate e provenivano da percorsi storici piuttosto differenti) e, inoltre, non poteva non risentire delle residue incertezze legate alle vicende internazionali (D. Rossi, in questo volume), 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 (circostanza che spiega perché lo Statuto non contenga 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) (R. Toniatti, in questo volume). La specialità poteva e doveva concretizzarsi piuttosto nelle scelte politiche e, quindi, normative, affidate non solo all'attuazione dello Statuto di autonomia, come sottolineato da Tiziano Tessitori (T. Tessitori, 1967, 251 ss.), 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 peculiari condizioni di carattere geografico-territoriale, geopolitico, storico, antropologico-culturale, etnico-linguistico, economico e di condizioni per lo sviluppo, caratterizzanti la Regione (E. D'Orlando, 2017, 5).

Conseguentemente la riforma dello Statuto appare, *de iure*

condendo, un'opportunità da cogliere per diverse ragioni. Innanzitutto poiché in esso si potrebbero finalmente esplicitare le ragioni giustificative della specialità, come consolidate nell'ordinamento regionale nel suo divenire. In secondo luogo perché si potrebbero cristallizzare nello Statuto nuove vocazioni derivanti da ragioni sopravvenute, quali, per esempio, il rinnovato vigore assunto dal protagonismo internazionale della Regione in conseguenza del mutamento del contesto sovranazionale e degli assetti istituzionali in generale. In definitiva, lo Statuto "rinnovato" rappresenterebbe l'espressione della sensibilità identitaria e collettiva maturata nel tempo da una comunità regionale che, se per molti aspetti era e resta complessa e plurale, ha trovato proprio nell'istituzione regionale una sintesi. Una sintesi che non può non riflettersi, dinamicamente, nello Statuto speciale, di cui proprio la comunità regionale potrebbe e dovrebbe ora "appropriarsi" innanzitutto attraverso la delineazione di un quadro complessivo di valori nel quale riconoscersi.

Si potrebbe obiettare che avviare oggi un processo di revisione statutaria non è facile o addirittura sarebbe pericoloso, in ragione dell'attuale disciplina del procedimento di revisione, che non valorizza in modo adeguato il ruolo del Consiglio regionale (v. *sub* 2). Simili affermazioni, però, paiono l'antitesi di una cultura dell'autonomia: dare avvio a un serio processo di rimeditazione partecipata dello Statuto è il segnale più forte e più distintivo in questo senso e qualificante innanzitutto la comunità in termini di assunzione da parte di ciascuno della propria quota di impegno per definire e declinare la cultura dell'autonomia in cui si riconosce. Inoltre, proprio attraverso la scelta di riscrivere in modo partecipato lo Statuto si può dimostrare in modo inequivocabile che la cultura dell'autonomia che sta alla base della specialità non consiste in un'astratta e scriteriata rivendicazione di competenze e risorse nei confronti del livello di governo superiore, ma che la si vuole invece intendere - e quindi declinare in concreto - come strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo, cioè preorientato a servire al meglio gli interessi della comunità regionale, ma in un contesto di unità e di solidarietà nazionale.

5. LA CULTURA DELL'AUTONOMIA COME FONDAMENTO E MOTORE DELLA SPECIALITÀ

In sintesi, l'incontrovertibile diversità che sussiste tra le Regioni italiane, apprezzabile tanto nel momento genetico delle singole realtà regionali, quanto nel loro concreto divenire, dipende in buona parte da come le classi politiche hanno interpretato il

loro ruolo nelle istituzioni ma anche da come è evoluta la sensibilità collettiva rispetto a un'idea di comunità regionale. Anzi, se si volessero graduare, in termini di importanza, le due variabili da ultimo citate, è la seconda quella determinante, poiché proprio da una consapevole autopercezione delle proprie peculiarità parte l'innervatura di un sistema istituzionale in grado di elaborare una visione e, quindi, politiche pubbliche, tarate sulle specifiche caratteristiche di quella comunità. Ed è a questo punto che si afferma il tema della differenziazione, come conseguenza necessaria della diversità e, quindi, si pone la questione dell'autonomia, come strumento necessario per realizzare la differenziazione, a sua volta funzionale a una visione di governo delle diversità ai sensi dell'art. 3, c. 2 Cost..

In altri termini, laddove le istituzioni rappresentino la proiezione di solide identità collettive che esprimano un'esigenza chiara e radicata di differenziazione, l'autonomia diviene esigenza costituzionale. Laddove, invece, le istituzioni non rappresentino un'identità collettiva matura e consapevole delle proprie peculiarità, in grado di esprimere, attraverso i propri rappresentanti, una visione *lato sensu* politica nella quale riconoscere la declinazione di quelle peculiarità, l'autonomia si risolve in una mera rivendicazione strumentale alla dialettica politico-partitica, che peraltro ha spesso caratterizzato la nostra storia repubblicana, svilendo per questo il principio autonomistico, pure proclamato nell'art. 5 Cost. e che avrebbe potuto avere ben altri sviluppi.

Per questi motivi, come accennato in premessa, è quanto mai opportuno ragionare su questi temi nella nostra Regione oggi, a sessant'anni dall'approvazione dello Statuto speciale ed è bene farlo da una pluralità di punti di vista, tra loro distinti ma circolarmente legati, che consentono di comprendere come, «ai fini dell'esercizio concreto di una efficace autonomia regionale, sono necessarie delle condizioni che non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo in una vastità la più estesa possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed "immateriali"» (R. Toniatti, 2018, 2).

In questo modo, d'altro canto, è altresì possibile dare un contributo apprezzabile sul piano sistemico, che si identifica nell'affermazione dell'autonomia territoriale non come mero elemento organizzativo ma come fattore strutturale dell'ordinamento costituzionale e come valore che diviene dinamico fattore di sperimentazione e innovazione, in un processo in costante divenire (F. Palermo, 2023, 350 s.).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aa. Vv., in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Le tendenze del decentramento in Europa*, Napoli, ESI, 2023.

Aa. Vv., *Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2018.

Bartole S., *Note per l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale nn. 77 e 1289 di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, Audizione informale innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 26 febbraio 2015.

Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, CEDAM, 1993.

D'Orlando E., *L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali*, in R. Toniatti (cur.), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico*, Napoli, ES, 2022, 253 ss.

D'Orlando E., *Emergenza sanitaria e Stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 269 ss. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

D'Orlando E., *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e Stato regionale*, in *federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 16, 4 settembre 2019, 1 ss. Disponibile in: <https://www.federalismi.it>

D'Orlando E., *Genesis, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, Giappichelli, 2017, 1 ss.

D'Orlando E., *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, 117 ss.

D'Orlando E., F. Grisostolo (cur.), *Il cantiere della finanza locale. Il sistema territoriale integrato: dai rapporti finanziari a una nuova cultura istituzionale*, Udine, Forum, 2020.

Friedrich C.J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London-New York, Frederick A. Praeger, 1968.

Giangaspero P., *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, 273 ss

Marcantoni M., Baldi M., *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli, 2013.

Paladin L., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997.

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996.

Palermo F., *Le tendenze del decentramento tra emergenze e trompe d'oeil costituzionali*, in F. Palermo, S. Parolari (cur.), *Le tendenze del decentramento in Europa*, Napoli, ESI, 2023, 341 ss.

Palermo F., *Le specialità nel futuro del regionalismo italiano*, in G. Coinu, G. Demuro, F. Mola (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, ESI, 2017, 307 ss.

Palermo F., Zwilling C., Kössler K. (ed.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, EURAC, 2009.

Ruggeri A., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. Ruggeri, G. Verde (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, 15 ss.

Silvestri G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2014.

Tessitori T., *Discorsi parlamentari*, Milano, PAN, 1967, 251 ss.

Toniatti R., *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in R. Toniatti (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Università degli studi di Trento, 2018, 1 ss.

Toniatti R., *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti, *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, Franco Angeli, 2011, 255 ss.

