

Introduzione

GENESI, SVILUPPI E PROSPETTIVE DELL'AUTONOMIA SPECIALE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA *

SOMMARIO: 1. L'autonomia speciale come elemento costitutivo e distintivo del regionalismo italiano. – 2. Profili di storia costituzionale: la genesi del Friuli Venezia Giulia come risposta a esigenze di sintesi istituzionale di una realtà comunitaria e territoriale complessa. – 3. L'ordinamento regionale in divenire: competenze regionali e politiche pubbliche caratterizzanti alcuni profili della “forma di Regione”. – 3.1. Il rapporto tra Regione-apparato e Regione-comunità: il governo dell'economia. – 3.2. ... (*Segue*): la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche. – 3.3. Il sistema integrato Regione-enti locali. – 4. Dalla specialità nei fatti alla specialità sostenibile: sovranità fiscale e autonomia speciale nella recente stagione dei rapporti Stato-Regione. – 5. Le prospettive dell'autonomia speciale: elementi di strategia costituzionale. – Nota bibliografica.

1. *L'autonomia speciale come elemento costitutivo e distintivo del regionalismo italiano*

Una ricognizione di quanto emerso a proposito delle Autonomie speciali nel dibattito politico e giuridico che ha accompagnato il disegno di legge costituzionale bocciato dal referendum del dicembre del 2016, consente di individuare molti luoghi comuni sul tema, generalmente di segno critico e negativo. Pur rifuggendo da frettolose generalizzazioni, si deve ammettere che in alcuni casi si tratta di affermazioni frutto in parte di una conoscenza superficiale dei cinque (*rectius* sette) ordinamenti differenziati, in parte portati di generalizzazioni che non considerano le diversità che li contraddistinguono, sia per la loro genetica, sia per come l'autonomia è stata in concreto declinata e interpretata dagli attori istituzionali. Una rilettura in controtelaio di dette analisi critiche rivela come esse si configurino, a tratti, quale prodotto di un approccio culturale che non tiene forse nella dovuta considerazione la cornice teorico-generale nella quale si iscrive la nostra forma di Stato regionale (ovvero il decentramento come processo) e le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo (che non rendono più concepibile, per diverse ragioni, un paradigma statale accentrato e uniforme).

Se si seguisse, invece, un diverso ragionamento, si potrebbe trarre proprio dagli assetti regionali differenziati lo spunto per elaborare soluzioni idonee a dare nuovo slancio al no-

* Di Elena D'Orlando.

stro regionalismo e ad aprire scenari di vera modernizzazione istituzionale per il Paese, ponendolo al passo con le traiettorie evolutive che accomunano molti ordinamenti europei. Tra queste ultime si può evidenziare la tendenza all'elaborazione di soluzioni costituzionali di tipo asimmetrico, indici del passaggio da una prospettiva di regole condivise uniformi, a una prospettiva di regole elaborate autonomamente da ciascun livello di governo. Formule, cioè, in cui la ripartizione verticale del potere è naturalmente differenziata, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui l'asimmetria diviene un connotato fisiologico del sistema e non una patologia.

A tale riguardo non va infatti decontestualizzata l'enfasi usualmente accordata dalla dottrina che studia i fenomeni di organizzazione territoriale del potere al profilo della condivisione (*shared rules*) e, quindi, dell'uniformità. Essa deriva dal retaggio storico connesso ai tradizionali processi di formazione degli ordinamenti federali, mentre l'attuale realtà degli Stati decentrati pone prepotentemente alla ribalta una dinamica diametralmente opposta: la progressiva delineazione, attraverso processi di tipo centrifugo, di spazi di differenziazione e quindi di posizione di *self rules* (secondo la terminologia coniata da D.J. Elazar, su cui v. F. PALERMO, 2009, 11).

L'analisi comparata dimostra per l'appunto come oggi sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate esigenze delle diverse realtà locali, che vanno valutate nel rispettivo contesto (v. già, quanto all'esperienza italiana, G. MOR, 1988, 24 s.). Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo definite *ab origine* dalle Costituzioni spagnola (art. 143 Cost.: E. SEIJAS VILLADANGOS, 2003; E. VÍRGALA FORURIA, 2013, 121 ss.) e portoghese (art. 227 Cost.: R. ORRÛ, 2007, 91 ss.), nonché le peculiarità della progressiva differenziazione belga (M. VERDUSSEN, 2007, 1172 ss.; M. OLIVETTI, 2007, 63 ss.); gli esiti del processo devolutivo nel Regno Unito (P. LEYLAND, 2007, 185 ss.; P. HOGWOOD, 2005, 413 ss.); l'attuale assetto del decentramento in Francia (E. VITAL-DURAND, 2008, 85 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, 2007, 115 ss.); nonché le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006 (L. BECK, 2008; F. PALERMO, 2007, 41 ss.).

In altri termini, il dato comparato attesta innanzitutto come unità dell'ordinamento non significhi affatto uniformità di disciplina; in secondo luogo, come sia naturale che gli ordinamenti evolvano a fronte di mutate esigenze di contesto, avendo d'altro canto tutti i fenomeni di ripartizione del potere un carattere necessariamente dinamico (C.J. FRIEDRICH, 1968).

In questa prospettiva, allora, forse sarebbe più utile abbandonare una volta per tutte l'idea delle Autonomie speciali come corpi estranei all'ordinamento, eccezionali e, in quanto tali, destinati alla lunga all'omologazione e, contestualmente, avviare una riflessione non episodica e "laica" sull'autonomia speciale, che significa innanzitutto partire dalla sua considerazione quale elemento costitutivo e distintivo della nostra forma di Stato regionale (sul rapporto tra specialità e identità costituzionale repubblicana v. R. TONIATTI, 2016, 3 s.; per una panoramica sui diversi ruoli assunti dalle Speciali nel corso della storia repubblicana: A. D'ATENA, 2016, 1 ss.). E quindi, in definitiva, significa prendere le mosse dal principio di specialità come categoria del diritto costituzionale italiano (v. *infra*, *sub* par. 2, sez. I, cap. I, parte I), a prescindere dalla diversa questione relativa alla (in)attuazione dell'art.

116, c. 3, Cost., che potrebbe condurre a un superamento del regime uniforme che caratterizza oggi il regionalismo ordinario (L. ANTONINI, 2016, 1 s.; A. MORRONE, 2007, 139 ss.).

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

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

In linea generale si può affermare che il fondamento delle Autonomie speciali sia ravvisabile in sede costituente, ove si percepisce chiaramente la diversa prospettiva dalla quale il tema del regionalismo ordinario e quello differenziato sono stati trattati: il primo sulla base di contingenti logiche politico-partitiche; il secondo prendendo atto e valorizzando peculiari presupposti pre-giuridici e pre-costituzionali rinvenibili in alcune aree del Paese. In altri termini, l'assetto regionale diffuso (ordinario) – in origine e nel suo divenire – è stato impostato sulla base di logiche tutte interne alle dinamiche politiche tra maggioranza e opposizione, rispetto alle quali le ragioni immanenti alla specialità sono un discorso altro, da ricollegarsi alle «condizioni ... del tutto particolari» (art. 1 d.lgs. luog. n. 545 del 1945 istitutivo dell'«*Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta*») proprie di ciascun ordinamento differenziato: geografiche-territoriali, geopolitiche, storiche, antropologico-culturali, etnico-linguistiche, economiche e di condizioni per lo sviluppo.

Di qui la necessità di una prima riflessione: sotto il profilo "genetico", il FVG ha la stessa matrice delle altre Speciali oppure no? Autorevole dottrina ha messo in evidenza che il paradigma che caratterizza la nascita del FVG sarebbe alquanto diverso: in particolare, non vi sarebbe connessione tra le ragioni della specialità (storiche, geografiche, linguistiche) proclamate in sede costituente e quelle effettivamente inveratesi nel nuovo ordinamento regionale, caratterizzato essenzialmente da una accentuata autonomia nel governo dell'economia, con l'assegnazione di competenze in molti settori produttivi non previsti allora dall'art. 117 per le Regioni ordinarie (come l'industria e il commercio, la pesca marittima, l'economia montana, la cooperazione, le miniere, l'ordinamento delle casse di risparmio e rurali), nella convinzione che le politiche economiche attuate dalla Regione potessero far decollare lo sviluppo di zone allora depresse, come il Friuli, o in grave declino a causa delle mutilazioni territoriali, come la Venezia Giulia (S. BARTOLE, 1979, 375 e IDEM, 1983, 1555 ss.). E a riprova di tale assunto si menziona la X disposizione transitoria e finale della Costituzione, che estendeva provvisoriamente alla Regione il regime delle ordinarie, nonché il ritardo nell'approvazione dello Statuto di autonomia, fattori che attesterebbero un *iter* addirittura opposto a quello seguito per la creazione delle altre Speciali: per queste ultime, infatti, la specialità non aveva dovuto passare per la mediazione di una clausola costituzionale transitoria e i rispettivi Statuti erano coevi (se non addirittura antecedenti) alla Costituzione, di modo che i fondamenti metagiuridici della specialità e le sue espressioni giuridico-costituzionali erano fortemente integrati (posizione sostenuta da M. BERTO-

LISSI, 1988, 354, il quale sottolinea altresì come il FVG non sia un'isola, né abbia una minoranza linguistica cospicua).

Negli Atti della Costituente non sono esplicitate le ragioni dell'attribuzione al FVG di un'autonomia speciale. È interessante però ricordare che tale soluzione fu adottata, il 27 giugno 1947, a seguito di un emendamento presentato in Assemblea dal parlamentare friulano della DC Tiziano Tessitori, a fronte della proposta del parlamentare democristiano triestino Fausto Pecorari volta all'inserimento, tra le Regioni speciali, della "Regione giulio-friulana e Zara". Quest'ultima proposta, quantunque significativa per l'affermazione della necessità di un regime regionale differenziato, era politicamente impercorribile, poiché contrastante con la situazione di fatto e di diritto determinata dal Tratto di pace di Parigi ratificato quell'anno (A. D'ARONCO, 1991, 17 s.; M. BERTOLISSI, 1987, 72 ss.). Di qui la decisione dei parlamentari friulani di presentare una correzione che mutasse la denominazione della Regione in "Friuli-Venezia Giulia", circostanza che permise a Tessitori di intervenire per richiedere un'autonomia "particolare".

Determinanti per ricostruire la genesi e le future traiettorie della specialità regionale risultano le parole con le quali Tiziano Tessitori terminò il suo intervento, affrontando quella che costituiva, a suo avviso, la maggiore obiezione alla concessione dell'autonomia speciale: il timore che una eccessiva differenziazione della nuova Regione rispetto alle altre avrebbe potuto «costituire pretesto, se non argomento, alle correnti nazionalistiche slave per pretese su quelle italianissime terre». A fronte di tale preoccupazione, Tessitori sottolineò che le mire espansionistiche non sarebbero venute meno negando «una costituzione autonoma ad una terra che ne aveva le caratteristiche», ma si sarebbero potute invece superare «quando noi, con serietà, daremo, attraverso la nostra legislazione e soprattutto attraverso la sua applicazione, la prova della nostra decisa volontà di collaborazione fra i popoli» (T. TESSITORI, 1967, 251 ss.).

Tali affermazioni rappresentano un'importante premessa e, al tempo stesso, una chiave di lettura della decisione finale dell'Assemblea e rendono condivisibile la tesi per cui 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. L'autonomia speciale della Regione fu considerata quindi lo strumento funzionale sì allo sviluppo, ma primariamente alla coesione e all'unità, regionale e nazionale (S. BARTOLE, 1983, 1561).

Ciò posto, se si analizzano gli elementi che verosimilmente furono tenuti in considerazione, in sede costituente, all'atto di decidere in concreto le sorti dell'area nord-orientale, si evidenziano i seguenti aspetti: la collocazione del territorio a ridosso di una spinosa questione di definizione dei confini, con una valenza geostrategica del tutto particolare; la circostanza che si trattasse di un'area per decenni sottoposta a enormi tensioni politiche; la provenienza delle diverse componenti della Regione da percorsi storici piuttosto differenti, tant'è che ciascuna era portatrice di una diversa cultura delle Istituzioni e della Pubblica Amministrazione; la presenza di una minoranza etnico-linguistica slovena (poi garantita dal *Memorandum* di Londra del 1954); un tessuto economico-sociale notevolmente differenziato tra le varie parti della Regione, alcune delle quali presentavano una situazione di evidente arretratezza; l'attivismo di partiti autonomistici durante il periodo transitorio (R. FINZI, C. MAGRIS, G. MICCOLI, 2002, XXI ss.).

In sintesi, dunque, una declinazione di quelle «condizioni ... del tutto particolari» cui si faceva sopra riferimento e che hanno fatto sì che l'opzione per un regime differenziato fosse qui necessitata tanto quanto lo fosse per le altre realtà speciali, con analogie che spiccano proprio in relazione a due aspetti essenziali quali la cultura autonomista locale e la dimensione internazionale della tutela delle minoranze linguistiche (M. COSULICH, M. GAGGERO, 2013, 284 ss.). E che tali elementi abbiano influito, pur senza potersene misurare l'intensità, sul riconoscimento dell'autonomia speciale, si evince proprio dalla X disposizione transitoria e finale che, estendendo *pro tempore* al FVG il regime delle ordinarie, espressamente sanciva che sarebbe restata comunque ferma la tutela delle minoranze linguistiche in conformità all'art. 6 (L. PALADIN, 1997, 21; L. PANZERI, 2016, 193).

Però, per come configurata storicamente e, quindi, sul piano giuridico-costituzionale, la specialità del FVG intesa come scommessa (cioè come speciale autonomia per lo sviluppo, per la coesione e l'unità) avrebbe richiesto più delle altre un inveramento *a posteriori*, tramite l'utilizzo delle fonti di autonomia (L. PALADIN, 1985, 14). Qui sta la differenza rispetto alle altre Autonomie speciali e la spiegazione della rilevata discrasia tra l'affermazione delle ragioni della specialità e la loro concretizzazione dell'ordinamento regionale. Questa riflessione va attentamente valorizzata, poiché consente di interpretare correttamente il dato giuridico-formale non sottovalutando un profilo empirico probabilmente non trascurabile: nel caso del FVG la declinazione concreta della specialità non poteva essere fatta certamente dall'Assemblea costituente nel 1947, la quale non aveva la disponibilità delle vicende relative agli assetti e agli equilibri internazionali, ma nemmeno, perlomeno completamente, nello Statuto speciale del 1963. Quest'ultimo, infatti, scontava innanzitutto la necessità di una immediata funzionalizzazione alle esigenze di riequilibrio delle componenti regionali e, inoltre, non poteva non risentire delle residue incertezze legate alle vicende internazionali, che suggerivano – a torto o a ragione – quanto meno una certa prudenza, per esempio, nella valorizzazione del fattore minoranza linguistica, specie con riferimento a quella slovena (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). La specialità poteva e doveva dunque concretizzarsi piuttosto nelle scelte politiche e, quindi, normative, affidate non solo all'attuazione dello Statuto di autonomia, come sottolineato da Tessitori, ma soprattutto alla sua attualizzazione, da realizzare in presenza di mutate condizioni di contesto al fine di positivizzare ed esplicitare in modo più compiuto e aderente alla realtà le ragioni della specialità connesse alle «condizioni ... del tutto particolari» di cui si diceva in premessa (E. D'ORLANDO, F.E. GRISOSTOLO, 2016, 157 s.).

Le osservazioni che precedono consentono peraltro di riportare il discorso sul piano dell'ordinamento complessivo e di formulare qualche riflessione in merito al significato sistemico della specialità *de iure condendo*. L'analisi della genesi del FVG conferma che non risulta molto significativo disquisire di Autonomie più o meno speciali e, d'altro canto, l'art. 116, c. 1, Cost. non contempla le cause e le ragioni giustificatrici delle specialità regionali, né tanto meno ne stila una "graduatoria", ma enuncia solo le conseguenze di tali cause e ragioni – ovvero il godimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» – e le correlate garanzie – attraverso il rinvio ai «rispettivi statuti speciali, adottati con legge costituzionale». Pare più corretto, invece, riconoscere che l'assetto caratterizzante il nostro

regionalismo è riconducibile a quelle forme di decentramento politico-legislativo di tipo differenziato o asimmetrico, che rappresentano lo strumento attraverso il quale viene data fisiologicamente risposta a peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale.

In altri termini, l'esistenza di una pluralità di regimi differenziati origina, nell'ordinamento italiano, da ragioni in principio parzialmente comuni, sebbene poi articolate in modo diverso per ciascuna realtà e tali regimi, come d'altro canto l'esperienza comparata insegna (G. ROLLA, 2015, 5 ss.), sono semplicemente la soluzione istituzionale e funzionale, ricorrente e adeguata, per il governo di situazioni non del tutto omologabili all'intero contesto nazionale (R. TONIATTI, 2011, 274).

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

Per le ragioni innanzi esposte, al fine di comprendere la specialità del FVG risulta più che mai necessario verificare come gli strumenti di autonomia siano stati in concreto utilizzati.

A questo proposito pare interessante soffermarsi innanzitutto su alcune "materie" strettamente collegate al momento genetico dell'autonomia speciale (quali il governo dell'economia e la tutela delle minoranze), proprio per verificare se e come, in sede di attuazione dello Statuto, la specialità del FVG, concepita sulla carta innanzitutto come formula organizzativa per favorire l'integrazione tra le diverse componenti regionali, necessaria per consolidare l'assetto istituzionale in un'area posta a ridosso di un confine problematico, sia stata suffragata attraverso il teorema della "specialità nei fatti", per cui la Regione ha dato un contenuto all'autonomia attraverso scelte che hanno dimostrato che essa è stata funzionale a quei fattori differenziali sulla base dei quali era stata *ab origine* riconosciuta (in considerazione dell'approccio prescelto, si rinvia invece alla sez. II, cap. I, parte I, la disamina di come il FVG ha sviluppato le sue politiche in riferimento a ulteriori aspetti divenuti cruciali con l'evoluzione della complessiva forma di Stato e, in specie, in relazione ad alcuni diritti sociali che, per diversi motivi di cui si darà conto, risultano comunque collegati in modo peculiare alla realtà regionale).

In secondo luogo, è opportuno considerare altresì il concreto esercizio dell'autonomia in ambiti acquisiti a seguito dell'attualizzazione dello Statuto, con particolare riferimento alla potestà legislativa primaria per la disciplina dell'ordinamento degli enti locali, annoverata tra le prerogative regionali a seguito della l. cost. n. 2 del 1993.

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

Sull'utilizzo di questa locuzione è opportuna una precisazione di ordine terminologico. Negli studi giuspubblicistici l'espressione "forma di Stato" individua usualmente i tipi di rapporto intercorrenti tra governanti e governati, ovvero tra Stato-apparato e Stato-comunità, nonché il modo attraverso il quale gli apparati di governo si collocano e si distribuiscono sul territorio statale (L. PALADIN, 1998, 28 e 49). Essa è stata mutuata talvolta dalla dottrina con riferimento alle Regioni, ragionando della dinamica delle relazioni tra gli elementi che le costituiscono, cioè comunità, territorio e apparato autoritativo (T. MARTINES,

A. RUGGERI, C. SALAZAR, 2012, 13 ss.). In questa sede, con riferimento al contesto regionale si ritiene dunque possibile individuare una duplice dimensione del concetto: forma di Regione come sintesi del rapporto tra governanti e governati (cioè tra Regione-apparato e Regione-comunità) ovvero come sintesi del rapporto Regione-autonomie locali. D'altro canto, il concetto applicato alle Autonomie speciali risulta tanto più significativo se si considera che la specialità va intesa, per definizione, in relativo (G. MOR, 1988, 24), radicandosi le relative esigenze nelle diverse comunità e nei singoli territori che le compongono, rispetto ai quali essa deve essere funzionale e, quindi, servente le rispettive e peculiari esigenze, sulla base delle quali va misurata quanto a resa effettiva.

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

La specialità esercitata in concreto nelle competenze si può dire abbia garantito uno sviluppo equilibrato delle diverse componenti del territorio, rispondendo quindi a una delle principali motivazioni per le quali era stata riconosciuta: fornire una diversa conformazione a una realtà sociale ed economica disomogenea attraverso una programmazione regionale unitaria, proprio in quanto finalizzata all'unità (S. BARTOLE, 1983, 1561).

Il riferimento è innanzitutto agli strumenti di programmazione regionale e di intervento nei settori produttivi, volti a promuovere l'integrazione tra le due componenti sub-regionali il cui tessuto economico-sociale era tradizionalmente molto differenziato, sì da indurre ad affermare che la costruzione della specialità sia avvenuta, perlomeno sino alla fine degli anni Ottanta, sul governo dell'economia. Significativi in proposito gli esiti dell'analisi condotta sulla legislazione e, soprattutto, sulle attività regionali (non necessariamente formalmente legislative, quantunque fondate su specifici titoli competenziali) in settori strettamente aderenti al governo dei processi produttivi e che rappresentano, soprattutto nel momento di decollo della Regione, la migliore chiave di lettura della sua autonomia (R. BIN, 1988, 425 ss.). Particolare importanza rivestono gli interventi nelle materie agricoltura, economia montana, industria e commercio, artigianato, turismo (tutte rientranti nell'ambito della potestà legislativa primaria ai sensi dell'art. 4, c. 1, nn. 2, 6, 7, 10 St.), come nelle materie riconducibili alle politiche dell'occupazione quali l'istruzione professionale, la cooperazione (annoverabili tra quelle di legislazione concorrente ex art. 5, c. 1, nn. 15 e 17 St.) e il lavoro (oggetto di potestà legislativa integrativa-attuativa in base all'art. 6, c. 1, n. 2 St.), tutti ambiti che tradizionalmente – quanto staticamente (R. BIN, 2009, 18) – si fanno rientrare sotto l'etichetta di “governo dell'economia” o, in termini più attuali, di “sviluppo economico”. Da rilevare, inoltre, la previsione in Statuto di un elemento di razionalizzazione e di ulteriore potenziamento di tali prerogative, ricollegabile alla facoltà statale di assegnare con legge alla Regione contributi speciali per provvedere a scopi determinati, non rientranti nelle normali funzioni regionali e per l'esecuzione di organici programmi di sviluppo (art. 50 St.: S. BARTOLE, 1983, 1562 s.).

Da sottolineare che, in questa prima fase, uno spartiacque rilevante è dato dal terremoto del 1976 e dalla stipula del Trattato di Osimo nel 1977, eventi che hanno, da un lato, determinato un rafforzamento degli interventi statali nell'economia regionale e, dall'altro, rafforzato il ruolo della Regione come interlocutore degli organi statali. In questo contesto, sebbene determinati da circostanze del tutto eccezionali, è opportuno ricordare i numerosi ed eterogenei interventi regionali fondati sulla legislazione statale (l. n. 546 del 1977) relativa alla ricostruzione conseguente al sisma: essi hanno perseguito ed effettiva-

mente conseguito obiettivi di sviluppo economico-sociale e di riassetto del territorio, di propulsione della produzione industriale e agricola, di potenziamento dei servizi, d'incremento dell'occupazione, peraltro in armonia con le istanze espresse dagli enti locali. Da ricordare che la stessa legge statale, tra l'altro, all'art. 26 ha istituito, a decorrere dall'anno accademico 1977-1978, l'Università degli Studi di Udine, la cui missione viene identificata con «l'obiettivo di contribuire al progresso civile, sociale e alla rinascita economica del Friuli e di divenire organico strumento di sviluppo e di rinnovamento dei filoni originali della cultura, della lingua, delle tradizioni e della storia del Friuli», configurando così una relazione di peculiare circolarità con la disposizione dello Statuto speciale in base alla quale «La Regione ha facoltà di concorrere con propri contributi allo sviluppo dell'istruzione universitaria, nell'ambito della Regione stessa» (sul punto v. *infra, sub* par. 1 e par. 2.3, sez. II, cap. I, parte I; sull'Università e la ricerca come risorse economiche v. G. DEMURO, 2009, 97 ss.).

Negli anni più recenti e, in particolare, a seguito della riforma costituzionale del 2001, l'insieme delle "materie" rientranti nel governo dell'economia ha progressivamente perso il significato caratterizzante la specialità che, sul piano sistematico, aveva in origine: da un lato, la quasi totalità delle stesse, infatti, è stata ricondotta alla potestà residuale delle Regioni ordinarie (si pensi all'industria, al commercio, all'artigianato, al turismo ...), così realizzando un'omologazione tra le due tipologie di enti; dall'altro, il FVG non si è attivato al fine di acquisire o ampliare i propri ambiti di competenza in settori strategici (si consideri, per esempio, la disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale e locale, dell'ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali e degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione, tutte materie rientranti nella mera potestà concorrente).

Un'eccezione è rappresentata dalla recente approvazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale riconducibili alla c.d. "fiscalità di vantaggio" (d.lgs. n. 129 del 2014 recante «*Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali*»), che contemplano innanzitutto la possibilità che la Regione effettui manovre sulle aliquote dei tributi erariali (IRAP e addizionale IRPEF) il cui gettito le sia interamente devoluto. In secondo luogo, prevedono la possibilità che la Regione conceda alle imprese incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione con le imposte, i contributi dovuti all'INPS e le altre somme a favore dello Stato, della Regione o di enti previdenziali, ai sensi del Capo III d.lgs. n. 241 del 1997 (i fondi necessari per la regolazione contabile delle compensazioni sono posti a esclusivo carico della Regione, che provvede alla stipula di una convenzione con l'Agenzia delle entrate, al fine di disciplinare le modalità operative per la fruizione delle suddette agevolazioni).

Rinviano alla parte relativa all'esercizio della potestà legislativa la disamina dettagliata dei vari interventi normativi di settore (par. 4, cap. II, parte III), ci si limita ora a una valutazione d'insieme su alcune significative politiche elaborate successivamente al 2001 nell'ambito di materie tradizionalmente ricondotte al governo dell'economia, cioè allo sviluppo economico, prendendo in considerazione quelle sulle quali la Regione era titolare di potestà legislativa esclusiva (art. 4 St.) e, in virtù della clausola di maggior favore, risulta ora titolare di potestà residuale (Corte cost., sent. n. 165 del 2007). In proposito è opportuno ricordare che, in realtà, come la giurisprudenza costituzionale ha chiarito (v. sent.

ult. cit.), non esiste una materia denominata “sviluppo economico” «riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie», oggi attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente o residuale delle Regioni.

Ciò premesso, per le implicazioni che la programmazione delle politiche industriali può avere sulla configurazione di una “economia regionale” (anche se trattasi di locuzione priva di significato univoco: C. BARBATI, 2009, spec. 49 ss.), si segnala innanzitutto la normativa per il sostegno e lo sviluppo competitivo delle microimprese, piccole e medie imprese, costituenti il tradizionale tessuto produttivo locale (l.r. n. 4 del 2005 e l.r. n. 4 del 2013), che si contraddistingue per il fatto di indicare le finalità della politica industriale regionale, gli strumenti idonei a perseguirle e la verifica *ex post* degli obiettivi conseguiti. Su un piano più generale si ricorda, più di recente, la l.r. n. 3 del 2015, «*Rilancimpresa FVG – Riforma delle politiche industriali*», incentrata sulla valorizzazione dei fattori che favoriscono lo sviluppo delle attività produttive sul territorio e condizionano la competitività delle imprese, nonché sugli strumenti di politica industriale idonei a promuoverli. Per tali finalità la Regione promuove lo sviluppo sostenibile e la limitazione del consumo del suolo, il contrasto alla dispersione insediativa e alla delocalizzazione produttiva; introduce nuovi strumenti di promozione per gli investimenti; sostiene lo sviluppo del sistema produttivo, anche sotto il profilo occupazionale; attua misure di semplificazione a favore dello sviluppo delle imprese; incentiva le specializzazioni produttive (art. 1, c. 1 e 3, l. cit.). La disciplina peraltro si segnala anche per confermare il naturale orientamento del sistema regionale FVG a valorizzare la dimensione partecipativa dei soggetti pubblici e privati (cittadini e operatori economici) nell'elaborazione di politiche integrate: significativa in tal senso è, per esempio, l'enfasi posta sul concetto di *governance* locale interattiva, corrispondente «all'attivazione di modalità di soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti istituzionali ed economici di un sistema locale e al governo di un *network* di coordinamento e di cooperazione finalizzato al raggiungimento di obiettivi condivisi che può anche essere inteso come una rete di relazioni e comunicazioni sociali interattive in funzione del raggiungimento e della stessa definizione di obiettivi socioeconomici di sviluppo del territorio» (art. 2, c. 1, lett. n, l. cit.). Infine essa dà una prima applicazione alle misure di fiscalità di vantaggio sopra ricordate, sotto forma di riduzione dell'aliquota IRAP a favore di nuove imprese che trasferiscano l'insediamento produttivo nella Regione (art. 7 l. cit.). Anche nel settore del commercio (“abbinato” all'industria all'art. 4, c. 1, n. 6 St.) la legislazione regionale è intervenuta, distinguendosi per il fatto di anticipare scelte di politica di liberalizzazione delle attività commerciali e di semplificazione delle procedure sotto diversi profili (l.r. n. 29 del 2005 e s.m.i. su cui v. *infra, sub* par. 4.6, cap. II, parte III).

L'agricoltura costituisce un ambito materiale che rivela la particolare complessità della ricostruzione degli spazi di intervento regionale, apprezzabili nella prospettiva del sistema delle fonti. Ai limiti – originari o sopravvenuti – che gravano la materia (tra tutti, l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza), si aggiungono le peculiarità che derivano dal suo carattere multifunzionale, che la lega per molti aspetti alla tutela dell'ambiente e al governo del territorio e che evidenzia la molteplicità degli interessi potenzialmente coinvolti e concorrenti (M. D'ADDEZIO, E. D'ORLANDO, 2005, 345 ss.). Paradigmatica a questo riguardo è la vicenda della denominazione “Tocai friulano” (sulla quale v. *infra, sub* par.

4.1.1, cap. II, parte III e par. 4, cap. I, parte V), che la Regione voleva garantire quale segno distintivo del vino bianco prodotto dall'omonimo vitigno locale, attraverso una legge che si intendeva radicata sulla competenza esclusiva in materia di agricoltura (l.r. n. 24 del 2007); la Corte costituzionale ha cassato la fonte regionale in considerazione del fatto che il nucleo essenziale della disciplina apparteneva a materie diverse dall'agricoltura (quali la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile) e pertinenti a interessi che, in un giudizio di bilanciamento, dovevano considerarsi prevalenti (sent. n. 368 del 2008: A.O. COZZI, 2009). In generale, si può affermare che il FVG, nel corso del tempo, ha sempre dimostrato una certa consapevolezza circa il valore economico riconducibile all'agricoltura, in un'ampia accezione, intervenendo sia in relazione alle esigenze di supporto dello sviluppo agricolo attraverso l'erogazione di sussidi economici e di servizi di ricerca mirati (l.r. n. 22 del 2002, l.r. n. 5 del 2006), sia sul versante della valorizzazione dei prodotti regionali tutelandone la tipicità (l.r. n. 21 del 2002, l.r. n. 24 del 2007, l.r. n. 4 e n. 6 del 2010, l.r. n. 22 del 2015). In questa seconda tipologia di interventi può latamente ricondursi anche la l.r. n. 5 del 2014 e s.m.i., che ha vietato la coltivazione di mais geneticamente modificato nel territorio regionale al fine di evitare «perdite di reddito per le colture convenzionali e biologiche di mais a seguito della commistione da colture transgeniche». A finalità di sostegno e promozione è altresì improntata la l.r. n. 12 del 2002, recante la disciplina organica dell'artigianato, che pure rientra oggi nella potestà residuale.

Da ultimo, per quanto si tratti di un ambito materiale composito che comunque non rientra – almeno nel suo nucleo essenziale – nella potestà legislativa esclusiva (*rectius*, residuale) della Regione (v. *amplius infra*, sub par. 4.16, cap. II, parte III), è opportuno riservare un cenno alle politiche per il lavoro, oggi perlopiù oggetto di potestà legislativa concorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 (in origine il lavoro rientrava nella potestà integrativa-attuativa del FVG in base all'art. 6, c. 1, n. 2 St., mentre la «istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria» era elencata nell'art. 5, c. 1, n. 15 St. tra le materie di legislazione concorrente). Se, da un lato, è vero che il rapporto tra regolamentazione del lavoro e crescita economica è da sempre stato problematico, dall'altro, la sua inevitabilità non può revocarsi in dubbio, anche a livello regionale, come attestano i seguenti riscontri. Innanzitutto il legame sussistente *ab origine* tra principio lavoristico (art. 4 Cost.) e autonomistico (art. 5 Cost.), che fa perno sul principio di eguaglianza e su quello personalista (A. MORELLI, V. PUPO, 2014, 363 ss.); in secondo luogo, la riforma costituzionale del 2001, che ha potenziato il ruolo delle Regioni in diversi ambiti riconducibili alle politiche del lavoro, collocando tra le materie di legislazione concorrente la «tutela e sicurezza del lavoro», accanto a «istruzione», «professioni», «previdenza complementare e integrativa», «tutela della salute» e facendo rientrare nella competenza residuale «istruzione e formazione professionale» (F. GHERA, 2012); in terzo luogo, l'evoluzione della stessa legislazione giuslavoristica nel senso di una valorizzazione del mercato del lavoro anche nella sua dimensione locale (M. BROLLO, 2009, 145). Il FVG, cercando di sfruttare pienamente la competenza riconosciuta alle Regioni in ordine alla regolamentazione territoriale del mercato del lavoro, incluse le politiche attive finalizzate alla promozione dell'occupazione, ha svolto un ruolo di «apripista» (M. BROLLO, 2009, 149) nell'appropriarsi di tali nuovi spazi di normazione con la l.r. n. 18 del 2005, che significativamente esordisce all'art. 1, c. 1 indicando tra i principi e le finalità dell'intervento quelli di «promuovere l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro per favorire la cre-

scita economica e sociale della comunità e promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro» e assegna, di conseguenza, alla Regione un importante ruolo di regia. Oltre a singoli interventi di settore (come la disciplina relativa allo studio, prevenzione e limitazione dei fenomeni di *mobbing*: l.r. n. 7 del 2005 e l.r. n. 6 del 2016), si ricorda la legislazione regionale volta a promuovere e sostenere le opportunità occupazionali dei giovani (l.r. n. 5 del 2012 e l.r. n. 7 del 2017). Da segnalare, infine, il riassetto delle funzioni amministrative in materia operato dalla l.r. n. 26 del 2014 di riforma dell'ordinamento locale (v. *infra*, sub 3.3), che ha allocato in capo alla Regione quelle prima spettanti alle Province; il trasferimento è stato disciplinato dalla l.r. n. 13 del 2015, che ha altresì reintrodotta l'Agenzia regionale per il lavoro soppressa nel 2012 (sul tema specifico dei servizi per l'impiego a livello regionale v., prima e dopo il *Jobs Act*, rispettivamente P.A. VARESI, 2012, 203 ss. e L. VALENTE, 2016, 37 ss.).

Al di là dei singoli settori di intervento, 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. Il costituzionalismo multilivello, che caratterizza attualmente lo spazio giuridico europeo, impone infatti di prendere atto di una serie di dati ineludibili: non è più concepibile uno Stato accentratore, proprio perché il contesto sovranazionale lo ha già da tempo ridimensionato, declassandolo a un singolo anello, pur importante, della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza; le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto nei processi di sviluppo il primato del singolo, ora inducono un processo inverso, di riscoperta del territorio e della sua infungibile valenza non solo in termini di ricomposizione del senso di appartenenza identitaria, ma soprattutto di supporto ai processi di sviluppo, divenendo così la dimensione strategica della competitività (M. MARCANTONI, M. BALDI, 2013, 9). Vero è, d'altro canto, che la tematica economica è così complessa che richiede inevitabilmente un momento di sintesi nazionale e, quindi, di normazione statale, anche in funzione di raccordo con i processi di integrazione sovranazionale (si pensi al limite della tutela della concorrenza, sul quale la Corte costituzionale ha fondato incisivi interventi sulla legislazione regionale in materia di commercio: v. *infra*, sub par. 4.6, cap. II, parte III), con la conseguenza che le politiche pubbliche in questi ambiti materiali sono necessariamente interconnesse e frutto di un intervento convergente di Stato e Regione (e Regione-enti locali), improntato al principio di leale collaborazione. Così come è innegabile che, accanto ai profili di integrazione "verticale", divengono ineliminabili anche i momenti di integrazione "orizzontale", riferibili sia alle diverse forme di collaborazione intergovernativa indotte dalla globalizzazione a livello macro, sia agli effetti della privatizzazione in relazione ai moduli negoziali da utilizzarsi nei rapporti tra imprese e P.A., sia infine ai legami tra territori e istituzioni che derivano dalle dinamiche di specializzazione funzionale che caratterizzano i sistemi sociali e i processi produttivi (M. CAMMELLI, 2009, spec. 27 s.).

È questa la cornice che definisce lo spazio di azione delle istituzioni pubbliche regionali nell'elaborare politiche indirizzate allo sviluppo economico del rispettivo territorio.

Un cenno al fatto che la legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016 e poi bocciata dal corpo elettorale, nonostante un impianto complessivamente centralista, recava delle previsioni che parevano andare nella descritta direzione. Innanzitutto laddove il nuovo art. 116, c. 3 prevedeva che ulteriori forme e condizioni particolari di

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

3.2. ... (Segue): la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche. – Dal punto di vista fattuale, il plurilinguismo è un dato caratterizzante *ab origine* la popolazione del FVG e si inserisce nel quadro di marcato pluralismo che caratterizza la Regione stessa sul piano storico e sociale (F. VICARIO, 2006, 75 ss.). Inoltre, la circostanza che la lingua si colleghi a identità autonome nel contesto regionale (V. PIERGIGLI 2001, 62; F. PALERMO, J. WOELK, 2011, 7 ss.), 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 (fermo restando che il legislatore regionale può decidere di tutelare anche idiomi non riconducibili a una minoranza, come nel caso della l.r. n. 5 del 2010 sulla «*Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli Venezia Giulia*»: v. *infra*, sub par. 4.2, sez. II, cap. I, parte I).

Tuttavia è necessario rilevare che lo Statuto speciale del FVG, a differenza di quelli più recenti delle Regioni ordinarie, non disciplina la forma di Regione, non contemplando in proposito né una puntuale enunciazione di principi (a eccezione dell'art. 3 St. su cui v. *infra*), né una regolamentazione dei “diritti per obiettivi” e nemmeno dei “diritti per politiche” (sulla distinzione v. E. LONGO, 2006, 247 ss.). Inoltre, a differenza di quanto avviene negli Statuti di altre Autonomie speciali (art. 8, c. 1, n. 2 e art. 100 St. Prov. Bolzano; art. 102 St. Prov. Trento; artt. 17, 38 e 39 St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*), non vi è nemmeno una specifica competenza espressamente attribuita in materia alla Regione o una disposizione di principio suscettibile di essere attuata in via legislativa.

Ciò nonostante, nel corso del tempo si è delineato un quadro abbastanza ricco e variegato dell'azione regionale in materia di diritti linguistici. Esso si ricollega, sul piano generale, al ruolo riconosciuto alle Regioni nella forma di Stato: l'articolazione verticale del potere, infatti, è funzionale al rafforzamento dei diritti dei cittadini ed è quindi su questa base che si fondano e si legittimano le decisioni degli enti territoriali in questo ambito (v. *infra*, sub par. 1, cap. II, parte I). Ne consegue che anche per il FVG è stato possibile trarre, implicitamente, dallo Statuto la garanzia di tutela dei diritti dei singoli e delle minoranze nell'ambito dell'articolazione delle materie di competenza legislativa e amministrativa regionale, superando quella originaria concezione escludente l'intervento regionale in nome di una riserva assoluta di legge statale circa l'adempimento degli obblighi scaturenti dagli artt. 6 e 3 Cost. (F. PALERMO, J. WOELK, 2011, 246 ss.).

L'assenza di specifica copertura statutaria rende però più articolato per il FVG – rispetto, per esempio, alle altre Speciali alpine – il ragionamento sul fattore minoranza (pur strettamente collegato al momento genetico dell'autonomia speciale) come cartina di tornasole per verificare se e come la specialità, concepita innanzitutto come formula organizzativa per favorire l'integrazione tra le diverse componenti regionali, sia stata suffragata nei fatti. Questo ambito materiale risulta condizionato dal diaframma rappresentato dal silen-

zio dello Statuto speciale, che si frappone così tra i principi costituzionali da un lato (artt. 2, 3 e 6 Cost.) e le puntuali politiche pubbliche e la connessa attività di normazione dall'altro (E. D'ORLANDO, 2017b).

Ciò premesso, la tutela apprestata alla minoranza slovena – o, nella definizione del tempo, al “gruppo etnico jugoslavo” – presenta particolare valore sistematico anche rispetto alla genesi della specialità del FVG, accomunando questa esperienza a quella dell'altra Autonomia speciale alpina orientale, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (M. COSULICH, M. GAGGERO, 2013, 283 ss.). Il tratto unificante è costituito dalla natura internazionalistica della fonte posta a tutela della minoranza, cioè il *Memorandum* di Londra, che poneva fine al Governo militare delle zone A e B del Territorio Libero di Trieste, assegnandole rispettivamente all'amministrazione civile italiana e jugoslava; le garanzie per gli appartenenti alla minoranza erano in particolare stabilite nello “statuto speciale”, di cui all'allegato II al *Memorandum* d'intesa fra i Governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio Libero di Trieste, firmato a Londra il 5 ottobre 1954. Con tale atto il Governo italiano si impegnavo ad assicurare alla minoranza presente sul proprio territorio tutele che andavano oltre il rispetto dei diritti fondamentali e la uguaglianza/non discriminazione, quali la garanzia di un'equa rappresentanza nelle cariche amministrative di particolare rilievo per la minoranza, l'istruzione nella lingua materna dall'asilo alle scuole superiori, la possibilità di interagire nella medesima lingua con gli apparati amministrativi e giudiziari. Il successivo Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, adottato a Osimo il 10 novembre 1975, disponeva la cessazione degli effetti del *Memorandum* ma, con l'art. 8, le Parti si impegnavano a mantenere «in vigore le misure interne già adottate in applicazione dello statuto suddetto» e ad assicurare il «mantenimento del livello di protezione dei membri dei due gruppi etnici rispettivi previsto dalle norme dello statuto speciale decaduto». Le esperienze delle due Regioni prendono però strade diverse con riferimento agli Statuti di autonomia: quello del FVG non presenta infatti una norma, analoga all'art. 6 Cost., appositamente dedicata alla tutela delle minoranze linguistiche.

A tale lacuna della fonte statutaria consegue l'inorganicità della successiva legislazione regionale, caratterizzata in una prima fase da discipline settoriali, specialmente di carattere finanziario (l.r. n. 11 del 1969; l.r. n. 11 del 1977; l.r. n. 68 del 1981; l.r. n. 46 del 1991; l.r. n. 15 del 1996), risolvendosi in una azione di tipo “interstiziale” che, se non altro, ha comunque avuto il pregio di far procedere la tutela in forme coordinate e parallele all'attività ordinaria della Regione nei campi di sua competenza (S. BARTOLE, 1983, 1570 s.).

Interventi di natura più sistematica e incisiva si sono avuti successivamente alla l. n. 482 del 1999 recante «*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*», innanzitutto con l'approvazione di apposite «*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche*» (d.lgs. n. 223 del 2002). Si è trattato, tuttavia, di una scelta da un lato dovuta dal punto di vista giuridico-formale (posto che la legge quadro non si applica direttamente alle Speciali, ma i diritti da essa previsti possono essere estesi – se più ampi di quelli in essere – ai gruppi riconosciuti solo con norme di attuazione dei rispettivi Statuti), dall'altro non molto accorta (o, se si vuole, audace) dal punto di vista giuridico-sostanziale, come è subito emerso dalla giurisprudenza costituzionale. Il riferimento è alla sent. n. 159 del 2009, avente a oggetto la l.r. 18 dicembre 2007, n. 29

(«*Norme per la tutela, la valorizzazione e la promozione della lingua friulana*»), in cui la Corte, confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (su cui v., successivamente, anche sent. n. 88 del 2011 e n. 215 del 2013), ha stabilito che l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde a quello previsto dal Titolo V, spettando allo Stato l'individuazione delle lingue minoritarie protette, degli elementi identificativi della minoranza linguistica da tutelare e degli istituti che caratterizzano la tutela. È stata di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni della legge regionale ritenute in contrasto con la l. n. 482 del 1999 e, in particolare, con due suoi principi cardine: la territorialità della tutela delle minoranze linguistiche e il necessario primato della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica (R. TONIATTI, 2009, 1121 ss.; S. BARTOLE, 2009, 1764 ss.). Tale decisione, sebbene criticata e criticabile per il preorientamento che la ha ispirata (ovvero la strutturazione tendenzialmente gerarchica dei rapporti tra fonti statali e regionali nell'attuazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche), ha comunque indicato la strada che la Regione avrebbe potuto seguire, stigmatizzando correttamente che, qualora avesse voluto discostarsi dalla disciplina statale, avrebbe potuto e dovuto prevederlo nella normativa di attuazione dello Statuto speciale la quale, al contrario, esordisce in senso nettamente opposto (ovvero come fonte che intende dare mera attuazione alla l. n. 482 del 1999). Probabilmente si è trattato di una grande occasione persa per il FVG, tanto più se si considera che già Livio Paladin, nel secondo commento allo Statuto di autonomia, in un periodo in cui ancora la giurisprudenza costituzionale era rigida nell'escludere qualunque intervento regionale promozionale a tutela delle minoranze, suggeriva la possibilità di utilizzare i decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale, anziché la legge ordinaria dello Stato, «tanto per stabilire una compiuta disciplina quanto per fissare una sommaria normativa di principio, la quale demandi alla legge regionale la competenza di determinare la regolamentazione di dettaglio» e specificava che tale opzione si sarebbe potuta seguire per tutte le materie enumerate nello Statuto come di competenza regionale allorché si fosse presentata l'esigenza di una particolare tutela della minoranza (L. PALADIN, 1969, 20). Una ricostruzione che pare antesignana dell'approdo cui è giunta la giurisprudenza costituzionale quarant'anni più tardi.

Così, tornando alla minoranza slovena, tra quelle “superprotette” dell'arco alpino essa è senz'altro quella più debole (F. PALERMO, G. PREDONZANI, 2008). Dopo una prima fase caratterizzata unicamente dai provvedimenti adottati dal Governo militare alleato successivamente alla liberazione e da alcune prassi seguite dalle Amministrazioni statali, regionali e locali che, nell'ambito della discrezionalità loro riconosciuta, avevano dato spontaneamente attuazione dello statuto speciale del 1954 rispetto all'uso della lingua slovena (G. CONETTI, 1982, 395 s.), sono seguiti l'intervento del legislatore statale che ha introdotto un sistema scolastico di tipo separatistico, in cui accanto a quelle in lingua italiana operano scuole di ogni ordine e grado con lingua d'insegnamento slovena (l. n. 1012 del 1961 recante la «*Disciplina delle istituzioni scolastiche nella Provincia di Gorizia e nel Territorio di Trieste*»), nonché alcune pronunce della Corte costituzionale che hanno affermato il diritto all'uso della lingua slovena nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e gli organi giudiziari operanti nella Provincia di Trieste, sul presupposto che quella slovena fosse una minoranza riconosciuta (sent. n. 28 del 1982 e n. 62 del 1992).

Ma l'impegno per una tutela globale, già assunto in sede di autorizzazione alla ratifica

del Trattato di Osimo e stimolato dalle crescenti attese della comunità slovena e dal mutamento delle condizioni internazionali, è stato concretamente assunto dallo Stato solo a seguito del formale riconoscimento della lingua e della cultura slovena (art. 2, l. n. 482 del 1999), con la l. n. 38 del 2001, che ha introdotto un più organico e stabile sistema di protezione, riconosciuta a tutti gli appartenenti alla minoranza slovena residenti in Regione e assimilabile in sostanza a quella potenzialmente apprestabile per le altre minoranze ai sensi della legge quadro. Ciò è evidente soprattutto in relazione ai profili inerenti all'ambito territoriale di applicazione (art. 4), all'onomastica e alle denominazioni (art. 7), all'uso della lingua nella Pubblica Amministrazione (art. 8), negli organi elettivi (art. 9), nelle insegne pubbliche e nella toponomastica (art. 10), nell'ambito scolastico (artt. 11-15), in cui si prevede l'estensione di alcune garanzie anche alla Provincia di Udine con un modello di compresenza linguistica graduata (F. GUELLA, 2016, 8 s.). La legge istituisce inoltre il Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena (art. 3), interviene a favore delle istituzioni e delle attività della minoranza (art. 16), del patrimonio storico e artistico (art. 20), degli interessi sociali, economici e ambientali della stessa (art. 21), agevola e favorisce i rapporti delle popolazioni di confine con la Repubblica di Slovenia (art. 17) e impegna il legislatore a favorire l'accesso alla rappresentanza politica dei candidati appartenenti al gruppo sloveno in Parlamento (art. 26). Sulla scia di questo intervento si colloca la l.r. n. 26 del 2007, che integra e attua la disciplina statale, con interessanti elementi di innovazione, che toccano diversi aspetti: la promozione dei rapporti internazionali, nei limiti delle competenze regionali (art. 3); il sostegno della collaborazione tra le diverse identità linguistiche regionali (art. 4); il potenziamento degli strumenti partecipativi che permettono il diretto coinvolgimento delle organizzazioni slovene ai procedimenti decisionali (artt. 5 ss.); la salvaguardia degli interessi sociali, economici e ambientali del territorio di insediamento della minoranza slovena (art. 14); i riferimenti a varietà slave arcaiche, di cui si formalizza così l'esistenza (artt. 2 c. 3, 10 c. 3 e c. 22). Tale disciplina denota una accresciuta sensibilità del legislatore regionale per il fattore minoritario, che sopravanza anche quella del legislatore statale del 1999 e che qualifica la minoranza non più come mero destinatario di scelte calate dall'alto, ma come soggetto interlocutore (B. BREZIGAR, 2010, 112 ss.), non giungendo comunque a configurare un modello bilingue, fondato sulla parità tra l'italiano e lo sloveno.

Il friulano come lingua minoritaria viene formalmente riconosciuto dalla citata legge quadro, quantunque la sua rilevanza come lingua oggetto di tutela, nella normativa statale, sia molto più risalente. Si consideri, per esempio, che l'art. 26 della ricordata l. n. 546 del 1977 sulla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto del 1976, istituendo l'Università degli Studi di Udine pone, tra gli obiettivi della stessa, come già rilevato, quello di divenire organico strumento di sviluppo e di rinnovamento della lingua del Friuli. Sul punto si ricorda tuttavia che la mera menzione della lingua friulana nel testo normativo non è stata ritenuta idonea di per sé a fondare già allora il riconoscimento della minoranza friulana, in ragione del contesto in cui la disposizione si collocava e dell'assenza di ogni positiva identificazione soggettiva o territoriale della minoranza (TAR FVG, sent. n. 783 del 1996; sull'idoneità di leggi statali recanti unicamente la menzione di gruppi linguistici a fondare il formale riconoscimento degli stessi v. G. MOR, 1982, 37, nonché D. GIROTTO, 1999, 72, spec. nota n. 42).

La prima disciplina organica si identifica con la l.r. n. 29 del 2007, che riordina e in-

nova la normativa precedente (l.r. n. 68 del 1981 recante «*Interventi regionali per lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali*», che concepiva e valorizzava la lingua friulana soprattutto come bene culturale; l.r. n. 15 del 1996 recante «*Norme per la tutela e la promozione della lingua e della cultura friulane e istituzione del servizio per le lingue regionali minoritarie*», che per la prima volta interveniva in ambiti strategici per la tutela della lingua friulana quali la scuola, l'Amministrazione, l'editoria, i mass-media). Essa prevedeva inizialmente soluzioni fortemente espansive delle garanzie previste dalla legge quadro statale, quali l'utilizzo della lingua negli uffici regionali anche al di fuori del territorio di insediamento del gruppo linguistico, il libero uso della lingua nei Consigli comunali salva la mera facoltà di ripetizione degli interventi, l'introduzione di toponimi nella sola lingua friulana, l'erogazione generalizzata del relativo insegnamento salvo espressa rinuncia. Con la ricordata sent. n. 159 del 2009 la Corte ha censurato l'intento del legislatore regionale di introdurre garanzie tali da permettere al friulano di affiancarsi all'italiano in ogni situazione comunicativa, non potendo il legislatore regionale derogare alla disciplina quadro statale.

Oltre al quadro generale tracciato, da rilevare il peculiare trattamento riservato alla lingua friulana da ulteriori fonti regionali, dal momento che la relativa comunità linguistica è quella assolutamente prevalente sul territorio: è stato dunque appositamente istituito un ente competente a definire gli indirizzi di politica linguistica, l'ARLeF (*Agenzie regional pe lenghe furlane* – Agenzia Regionale per la Lingua Friulana: art. 6, c. 66 e c. 67, l.r. n. 4 del 2001 e s.m.i., art. 28 l.r. n. 29 del 2007), deputato anche all'attivazione e alla gestione dello Sportello linguistico regionale per la lingua friulana, con lo scopo di rendere effettivo l'esercizio del diritto di usare la lingua friulana nei rapporti con la Regione, i suoi enti strumentali, gli enti locali (art. 16 l.r. n. 6 del 2014) (W. CISILINO, 2014, 207 ss.).

La l.r. n. 20 del 2009 ha infine dato attuazione agli strumenti previsti dalla l. n. 482 del 1999 anche con riferimento alle comunità minoritarie ladine e germanofone, con riscontri applicativi complessivamente positivi soprattutto in relazione alla visibilità delle comunità di origine germanica e alla valorizzazione delle rispettive specificità idiomatiche (M. STOLFO, 2014, 177 ss.; V. PLOZNER, 2014, 199 ss.).

Molti sono i punti qualificanti comuni ai menzionati interventi regionali: la garanzia della facoltà di utilizzare la lingua madre nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni (artt. 6, 8 e 9 l.r. n. 29 del 2007; artt. 5 e 6 l.r. n. 20 del 2009) e in tutte le indicazioni rivolte al pubblico come insegne, etichette, ecc. (art. 13 l.r. n. 26 del 2007; art. 7 l.r. n. 20 del 2009); la promozione e la valorizzazione del patrimonio linguistico, anche tramite l'insegnamento della lingua minoritaria nelle scuole del territorio (Capo III, l.r. n. 29 del 2007; art. 12 l.r. n. 20 del 2009) e il suo utilizzo nella radiotelevisione (Capo IV, l.r. n. 29 del 2007; art. 17 l.r. n. 26 del 2007; art. 13 l.r. n. 20 del 2009); la facoltà riconosciuta ai Comuni di adottare toponimi e segnaletica stradale in doppia lingua (artt. 10 e 11 l.r. n. 29 del 2007; art. 10 l.r. n. 20 del 2009); diverse misure di sostegno di carattere finanziario.

Da una valutazione complessiva dell'evoluzione normativa ma, soprattutto, della sensibilità collettiva in ordine al fattore linguistico, va rilevato che quest'ultimo ha assunto oggi in FVG una centralità che mai aveva avuto in passato, tant'è che vi è chi ha scorto anche un processo di trasformazione della comunità regionale da «comunità territoriale con minoranze linguistiche» a «comunità territoriale con più lingue», tesa allo sviluppo pieno e consapevole del plurilinguismo (M. STOLFO, 2010, 105). Forse si tratta di conclusioni un po' ottimistiche ma, in ogni caso, la costante e sempre più capillare diffusione della sensibilità per

il fattore linguistico è senz'altro un indice positivo rispetto al tema cruciale della visibilità interna, ma anche esterna della specialità (su cui v. R. TONIATTI, 2017), dimensioni che devono sempre essere tenute ben presenti perché consentono di individuare ciò che fa parte della "Costituzione materiale" di un ordinamento.

3.3. Il sistema integrato Regione-enti locali. – La Regione FVG ha acquisito la titolarità della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni a seguito della modifica dello Statuto speciale apportata dalla l. cost. n. 2 del 1993. La concreta individuazione del perimetro e dei contenuti della materia è successivamente avvenuta a opera del d.lgs. n. 9 del 1997 («*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*»).

Prima di allora lo Statuto contemplava unicamente all'art. 5, n. 5, tra le materie di potestà legislativa concorrente, l'ordinamento e la circoscrizione dei Comuni (da ricordare che l'ordinamento provinciale era invece di competenza dello Stato: v. Corte cost., sent. n. 284 del 1993), competenza da leggersi alla luce degli artt. 59 e 60 St., specificamente riguardanti gli enti locali. Il primo, nel testo originario, stabiliva che «Le Province ed i Comuni della Regione sono enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione. Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento regionale. Con legge regionale possono essere istituiti, nell'ambito delle circoscrizioni provinciali, circondari per il decentramento di funzioni amministrative»; il secondo (ancora oggi) prevede che «Il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato». Si comprende così come la legislazione regionale si sia incentrata, per i primi decenni di vita della Regione, su ambiti materiali limitati, quali i finanziamenti agli enti locali, le indennità di carica degli amministratori, il decentramento di funzioni e, soprattutto, il controllo sugli atti degli enti locali (l.r. n. 3 del 1966, n. 48 del 1977, n. 49 del 1991, sino all'abrogazione dei controlli a opera della l.r. n. 21 del 2003). Tuttavia, già in questa prima fase è possibile identificare un modello peculiare di rapporti Regione-enti locali – apprezzabile sul piano dei soggetti, delle deleghe e dei controlli – definibile come "amministrazione regionale integrata", che si caratterizza per il ruolo dominante della Regione non solo sul fronte della programmazione e della legislazione sulle funzioni e i soggetti dell'organizzazione del governo locale, ma anche della puntuale determinazione delle scelte gestionali degli enti locali, la cui attività risulta finalizzata, sul piano politico-istituzionale, agli indirizzi regionali (per una ricognizione sino alla fine degli anni Ottanta, v. M. MARPILLERO, 1988, 476 ss.).

A seguito dell'acquisizione della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la Regione ha disciplinato la sostituzione degli organi regionali a quelli statali nell'esercizio di una serie rilevante di prerogative nei confronti del sistema locale (l.r. n. 23 del 1997); è intervenuta a più riprese sul sistema elettorale degli enti locali (l.r. n. 14 del 1995, l.r. n. 9 del 2001, l.r. n. 19 del 2013); ha istituito il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale (art. 127, l.r. n. 13 del 1998); ha avviato il processo devolutivo di funzioni alle autonomie locali (l.r. n. 15 del 2001); ha operato una prima razionalizzazione del governo locale con specifico riferimento al territorio montano (l.r. n. 33 del 2002) (v. *amplius infra*, sub par. 2, 3 e 4, sez. I, cap. II, parte I). Tuttavia il primo inter-

vento organico si registra solo con la l.r. n. 1 del 2006 recante «*Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia*».

Tale corpo normativo si fonda su alcuni principi fondamentali quali l'unità e il policentrismo regionale (art. 1), il pluralismo istituzionale (art. 2), la vocazione internazionale (art. 3), la tutela e l'integrazione sociale dei cittadini e delle persone (art. 4). Il sistema istituzionale dei poteri pubblici è informato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e si sviluppa ponendo, da un lato, in capo alla Regione, funzioni di alta programmazione, al fine di perseguire lo sviluppo omogeneo dell'intera comunità regionale, di elaborazione concertata di alte strategie, di supporto dell'intero sistema (art. 6) e affermando, dall'altro, l'autonomia statutaria e regolamentare, organizzativa e finanziaria dei Comuni e delle Province (art. 8, c. 4), titolari delle funzioni a essi riconosciute e di quelle ulteriori, conferite con legge (art. 8, c. 5). La legge si distingue per alcuni aspetti peculiari. Innanzitutto la previsione dei c.d. ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER: art. 25), configurati non quale nuovo ente locale ma come dimensione territoriale d'area vasta sovracomunale adeguata all'esercizio dell'attività di governo, ove possano trovare sintesi le economie di scala nell'erogazione dei servizi e la progettualità per lo sviluppo del territorio; gli ASTER avrebbero dovuto assicurare l'interlocazione dei Comuni in forma associata con la Regione e la Provincia per la programmazione di interventi integrati, tra i quali la realizzazione di opere pubbliche, la programmazione territoriale e le reti infrastrutturali dei servizi pubblici locali, il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. In secondo luogo la configurazione dell'Assemblea delle Province (art. 29, c. 1), al fine di valorizzazione della coesione territoriale, sociale ed economica della comunità regionale e con lo scopo di svolgere compiti di coordinamento, indirizzo e progettazione, per la tutela e la valorizzazione delle identità linguistiche e culturali, nonché per la gestione di servizi, ricadenti su aree interprovinciali (si ricorda che, in attuazione di tale disposizione, nel 2007 si è costituita, tra le Province di Pordenone e Udine, l'Associazione delle Province friulane). In terzo luogo l'introduzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL: artt. 31-37), organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali, che si sostituisce alla già esistente Assemblea delle autonomie locali di cui alla l.r. n. 15 del 2001, presentandosi con una struttura più snella, con maggiori compiti, con regole di funzionamento più precise (v. *infra*, sub sez. IV, cap. II, parte I). Infine la legge, accanto alla disciplina ordinamentale, reca altresì i principi fondamentali dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché i principi di finanza e contabilità connessi al riconoscimento e alla valorizzazione della stessa (artt. 42-45).

Proseguendo il processo di devoluzione di funzioni alle autonomie locali, da ricordare la l.r. n. 24 del 2006, n. 24 (recante disposizioni sul «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport*»), e che completa un percorso iniziato già con la l.r. n. 10 del 1988), che ha toccato complessivamente una sessantina di procedimenti che sono stati trasferiti dalla Regione a Comuni, Province e Comunità montane, lasciando un ampio spazio alla loro autonomia regolamentare. Il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi è organizzato secondo una ripartizione per materia con un'ulteriore suddivisione in base al livello di governo territoriale destinatario del trasferimento medesimo.

Un nuovo intervento sul governo locale nelle aree montane – ma che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto costituire un modello di razionalizzazione poi applicabile a

tutto il territorio regionale – è identificabile nella l.r. n. 14 del 2011 (sulla «*Razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano. Istituzione delle Unioni dei Comuni montani*»). La disciplina era preordinata a un radicale intervento di riordino istituzionale nel territorio montano del FVG, con l'obiettivo fondamentale, ispiratore dell'intero impianto, di fare fronte sia alla necessità di succedere all'esperienza delle Comunità montane, sia all'esigenza di sopperire all'inadeguatezza organizzativa dei piccoli Comuni, attraverso l'istituzione di un solo soggetto istituzionale, l'Unione dei Comuni montani. Tali Unioni erano caratterizzate da elementi di innovazione con riferimento ai modelli tradizionali delle forme di cooperazione intermunicipale: un assetto funzionale maggiormente flessibile e in gran parte configurabile sulla base delle esigenze proprie di ciascuna Unione; una forma di governo che accentuava la natura delle Unioni quali proiezioni organizzative e funzionali dei Comuni che ne facevano parte. Tali caratteristiche avrebbero dovuto agevolare un percorso di riassetto del governo locale nei territori montani che, preservando il ruolo indefettibile del Comune come livello di governo più prossimo al cittadino, consentisse di razionalizzare l'esercizio delle funzioni e la prestazione dei servizi secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia. Da rilevare che l'ambito territoriale delle Unioni montane era definito dalla legge, ma sulla base delle indicazioni pervenute dai Comuni interessati. L'attuazione dell'impianto normativo è stata tuttavia interrotta prima della materiale costituzione dei nuovi enti, a seguito del cambio della maggioranza di governo regionale (v. art. 10, c. 32 ss., l.r. n. 6 del 2013).

La legislazione più recente si contraddistingue per una concezione che conferma e, per certi versi, rafforza, il ruolo delle autonomie locali come componente costitutiva, accanto alla Regione, di un unico sistema integrato. Il riferimento è innanzitutto alla l.r. n. 26 del 2014 («*Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione delle funzioni amministrative*») la quale, nel solco della legislazione nazionale (in particolare, della l. n. 56 del 2014, recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni*»), ridefinisce il tessuto dell'associazionismo locale innescando un processo a più tappe – tutt'ora in corso – che, accanto alla disciplina delle fusioni tra Comuni da realizzarsi attraverso un programma annuale (approvato dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore competente e previo parere dei Consigli comunali interessati, anche sulla base di proposte provenienti da istituzioni e comitati espressione del territorio: art. 8), istituisce le Unioni territoriali intercomunali (UTI), enti locali aventi natura di unioni di Comuni, per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale (art. 5, c. 1). Sul modellino di cooperazione il legislatore regionale ha compiuto alcune scelte di fondo sintetizzabili come segue: iniziale obbligatorietà dell'adesione alle UTI per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a una Comunità montana (art. 6, c. 1) e facoltatività dell'adesione alle Unioni per i Comuni con popolazione superiore (art. 6, c. 2), con la specificazione che la non adesione comporta una riduzione del 30% delle risorse destinate annualmente dalla Regione al finanziamento del loro bilancio (art. 42, c. 4); determinazione della concreta configurazione delle UTI da parte della Regione con provvedimento da adottare sulla base di criteri stabiliti dalla legge, alcuni dei quali inderogabili, altri derogabili su richiesta dei Comuni e con congrua motivazione (art. 4); forma di governo assembleare, con l'organo rappresentativo (Assemblea) a elezione indiretta, ovvero di

secondo grado, in quanto costituito da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti all'UTI e Presidente eletto dall'Assemblea tra i suoi componenti (artt. 13 e 14); riconoscimento alle UTI della titolarità di funzioni proprie, di funzioni delegate, nonché della gestione di funzioni di cui i Comuni restano titolari, della possibilità di delega di funzioni comunali ulteriori da parte dei Comuni (artt. 23 ss.); riconoscimento alle UTI, accanto a funzioni di amministrazione attiva, di funzioni di programmazione e di pianificazione (art. 17); attribuzione alle UTI, in relazione alle funzioni esercitate, degli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi a essa affidati (art. 23, c. 2). Da rilevare che il legislatore regionale è successivamente intervenuto più volte sull'impianto originario, tra l'altro prevedendo l'obbligatorietà della partecipazione alle UTI per tutti i Comuni e l'eliminazione dei meccanismi di penalizzazione diretta in caso di mancata adesione. Sul versante della valorizzazione del pluralismo etnico-linguistico nella prospettiva del governo locale, è inoltre prevista l'istituzione delle Assemblee di comunità linguistica, quali organismi deputati alla valorizzazione e alla salvaguardia della coesione territoriale, sociale ed economica delle comunità linguistiche friulana, slovena e tedesca presenti sul territorio regionale, con compiti di promozione, indirizzo, progettazione, coordinamento e consultazione ai fini della tutela e della valorizzazione dell'identità linguistica e culturale di dette comunità (art. 21).

Tali interventi, se da un lato costituiscono esercizio tangibile dell'autonomia speciale – soprattutto laddove qualificano le UTI come soggetti attori dello sviluppo locale –, dall'altro attestano però la persistenza di un retaggio culturale che riporta all'idea originaria di "amministrazione regionale integrata" che si è sopra ricordata e che postula un ruolo piuttosto pervasivo della Regione nei confronti del sistema delle autonomie, con una strutturazione delle relazioni di tipo gerarchico, come denotano anche i successivi interventi di "completamento" della riforma: la l.r. n. 12 del 2015 recante la «*Disciplina del Consiglio delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, modifiche e integrazioni alla legge regionale 26/2014 in materia di riordino del sistema Regione-Autonomie locali e altre norme urgenti in materia di autonomie locali*» e la l.r. n. 18 del 2015, contenente «*La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali*». Tali discipline, se lette nella prospettiva di un sistema Regione-autonomie locali realmente integrato, non realizzano forme di concertazione e raccordo tra i due livelli di governo particolarmente incisive. Si consideri, per esempio, che la l.r. n. 12 pare privilegiare il rapporto del CAL con l'Esecutivo, posto che le funzioni più incisive hanno come interlocutore la sola Giunta (art. 8) e che risulta inoltre limitativa la scelta in essa contenuta (in linea peraltro con quella della l.r. n. 1 del 2006) di circoscrivere l'intervento del CAL, in sede di procedimento legislativo, alla fase dell'iniziativa legislativa (in concreto, perlopiù giuntalesca). La l.r. n. 18, d'altro canto, all'art. 7 prevede sì che il Presidente della Regione e il Presidente del CAL concertino le politiche territoriali e stipulino annualmente la "Intesa per lo sviluppo regionale e locale", ma che tale previsione sia o meno idonea allo scopo si potrà comprendere solo alla luce di come verrà attuato il dettato normativo.

Sul punto ci si limita in questa sede a rilevare che un maggiore coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali regionali costituirebbe fattore di arricchimento della qualità delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione dell'autonomia, soprattutto in una Regione caratterizzata da un'identità culturale composita come il FVG; age-