



Con il patrocinio



Comune di Udine



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI UDINE**

hic sunt futura

LA SPECIALITA' STATUTARIA DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Dall'autonomia pigra al protagonismo autonomista in Europa

Forum promosso dalle associazioni

Norberto Bobbio

Terza ricostruzione

Società della ragione

Udine, 21 giugno 2024 Ore 17.00

Torre di Santa Maria, Via Zanon 24

Contributo introduttivo di Lodovico Sonego

sonegolodovico@gmail.com

È giusto e tempestivo tornare a ragionare sulla specialità statutaria della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, soprattutto nel particolare tornante politico ed ordinamentale italiano che di per sé sarebbe sufficiente a sollecitare la riflessione.

Il Forum odierno, al quale auspico seguano ulteriori approfondimenti, è un'utile occasione di confronto e ringrazio il Presidente Massimo Moretuzzo per aver voluto contribuire in modo rilevante alla sua convocazione.

Un ringraziamento sentito va inoltre alle personalità delle istituzioni, della cultura e della società civile che partecipano alla nostra discussione nonché all'Associazione degli Industriali di Udine che ci ospita.

1. Il nodo dell'autonomia differenziata

Il dialogo di oggi è focalizzato su di noi, il FVG, ed è importante che sia così evitando divagazioni. E tuttavia, proprio volendo parlare di noi stessi, non è eludibile il nodo -politico e costituzionale- dell'autonomia differenziata di cui a breve potrebbero godere le regioni ordinarie che la volessero. Per ragionare sull'argomento mi riferirò in particolare alla Regione Veneto, che, come noto, chiede il trasferimento di tutte le ventitré materie dell'articolo 117. Trascuro il carattere propagandistico di quel trasferimento totalitario concentrandomi sull'aspetto costituzionale; ricorro ad una metafora: il 117 offre alle regioni ordinarie un menù di materie tra le quali scegliere alcune attribuzioni ritenute utili alla propria missione, il Veneto pretende tutto il menù. Nell'ipotesi del trasferimento completo accadrebbe che la Regione Veneto disporrebbe di attribuzioni di gran lunga superiori a quelle del Friuli Venezia Giulia e delle due province autonome di Trento e Bolzano producendo l'esito di un assetto del regionalismo italiano in contrasto con l'articolo 116, comma 1, della Carta che statuisce: *"Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale."* Il principio costituzionale secondo il quale le regioni e le province a statuto speciale debbono godere di prerogative più ampie delle regioni ordinarie non è eludibile. Taluni obiettano che l'aporia nasce dalla inadeguatezza della riforma del Titolo V che ha mal definito l'articolo 117. In realtà la riforma del 2001 ha stabilito in modo non equivocabile che le materie indicate al 117 *"possono essere attribuite ad altre regioni"* sulla base di una intesa tra lo Stato e la regione interessata, con legge approvata a maggioranza assoluta, e, ovviamente, aggiungo, rispettando il primo comma dell'articolo 116. È chiaro, insomma, che il trasferimento di competenze ad una regione ordinaria deve assecondare non solo i criteri -cogenti- di ragionevolezza e di adeguatezza su cui non mi soffermo ma pure il citato comma 1 del 116; è infatti obbligo del Governo, in sede di intesa, e del Parlamento, in sede legislativa, assicurare il rispetto di quel principio costituzionale e quando l'intensità del trasferimento mette in discussione il 116 la devoluzione in parola non è costituzionalmente compatibile. Il rispetto del principio, estrema ratio, spetterebbe anche alla Consulta che

dovrebbe essere adita dalle regioni e province autonome che fossero lese. Si è ulteriormente argomentato con il richiamo all'articolo 10 della LC 3/2001, la famosa clausola di maggior favore¹, che costituisce motivo di discussione per gli specialisti della materia. L'attivazione del maggior favore da parte di FVG, Trento e Bolzano, ragionando nell'ipotesi del trasferimento totalitario al Veneto, produrrebbe meramente la parificazione delle attribuzioni delle quattro autonomie ma non la persistenza delle menzionate "forme e condizioni particolari di autonomia" delle tre autonomie a statuto speciale. Vi è infine una questione ulteriore, non secondaria. Riguarda l'assetto della Repubblica nel complesso. Supponiamo che tutte le ordinarie o la maggior parte di esse, le più significative, ottengano il trasferimento totalitario delle ventitré materie; che cosa rimarrebbe dello Stato? Ne uscirebbe un assetto della Repubblica in cui la bulimia delle regioni confliggerebbe di per sé con l'efficienza della gestione di molte materie e lo Stato assumerebbe una natura residuale di grande debolezza, con danno generale. Va detto che è interesse di tutti, soprattutto per materie di più complessa gestione in sede periferica, mantenere una autorevole ed efficiente organizzazione dello Stato.

2. L'autonomia assegnataci la usiamo tutta e bene?

Ma ora, come già dicevamo, è bene tornare a parlare specificamente di noi e lo faccio ponendo una questione che mi pare rilevante. La nostra Regione gode di particolari prerogative assegnateci dallo Stato ma ne facciamo buon uso? Il quesito merita qualche argomentazione. Scopo della devoluzione è consentire che la gestione decentrata porti esiti migliori di quelli che assicurerebbe lo Stato centrale, senza questo requisito il decentramento non è sostenibile. Ma l'uso delle funzioni che abbiamo ricevuto rispetta quel criterio? È una domanda che ci dobbiamo rivolgere costantemente, per principio. Dico la stessa cosa in altro modo; la Regione autonoma deve sempre rendere conto dei risultati della gestione decentrata a cittadini ed imprese, i veri destinatari dell'autonomia. Medesima *accountability* verso Stato che ha trasferito competenze. Non sfugge del resto che l'autorevolezza della Regione nel chiedere ulteriori funzioni, a proposito di quell'adeguatezza e ragionevolezza che ho richiamato in precedenza per il Veneto, risiede in misura considerevole nell'efficacia con cui si sono gestiti i poteri già disponibili.

3. Facciamo il punto in modo condiviso

Sommariamente, si può asserire che il FVG ha dato grandi prove di specialità -fra tutte la ricostruzione post terremoto oppure la benzina agevolata- ma manifesta parimenti un uso parziale delle sue prerogative. La Regione è il dominus nella gestione del demanio marittimo per finalità turistico ricreative, le spiagge, ma non

¹ LC 18 ottobre 2001, n. 3. Art. 10. 1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

volendo assumersi l'onere di confermare il ricorso alle gare che risale al 2006 ha sostenuto per lungo tempo senza fondamento che la competenza era dello Stato. Poi le cose sono cambiate e proprio in questi giorni partono le gare. Oppure, ancora, dispone della totale competenza in materia di incrocio di domanda e offerta nel mercato del lavoro, ma i numeri attestano che il suo ruolo è residuale. Insomma, sarebbe utile fare il punto. Perché non immaginare allora un comune lavoro di Giunta regionale, Consiglio, esperti e i principali stakeholder per redigere un condiviso Rapporto sull'autonomia che c'è allo scopo di sfruttare meglio le competenze statali già ricevute?

4. Dall'autonomia pigra al protagonismo autonomista in Europa

Onore al merito. La definizione di "autonomie pigre"² è di Francesco Palermo che non è solo insigne giurista ma è stato anche collega senatore eletto in Alto Adige/Südtirol con la lista della Südtiroler Volkspartei. Segno dei tempi, e di una notevole intelligenza politica, la SVP elesse senatore del Sud Tirolo una persona di nome Palermo. Il collega sostiene che le regioni e le provincie a statuto speciale sono diventate progressivamente pigre nel tempo indebolendo l'istituto della specialità. Il giurista ha in mente soprattutto Bolzano e Trento e poi, generalizzando, estende la constatazione della pigrizia anche alle altre speciali. Propongo invece di evitare le generalizzazioni suggerendo che la "pigrizia" di Trento e, soprattutto, Bolzano dipenda in larga misura, paradossalmente, dal notevole successo delle conquiste autonomiste usando le norme di attuazione dello Statuto. La crisi delle due autonomie alpine dipende, cioè, dal fatto che hanno ottenuto dallo Stato tutto ciò che era ragionevole ottenere e che oggi non sanno cos'altro chiedere producendo tra i cittadini la sensazione dello svuotamento della causa autonomista. La crisi autonomista da eccesso di risultati finisce per contribuire anche alle difficoltà elettorali della SVP che alle provinciali non ha più la maggioranza assoluta dei voti. Se non hai nuovi traguardi da indicare rimanendo entro i confini dell'unità della Repubblica finisci per far cadere la fondamentale motivazione politica per il sostegno elettorale totalitario del partito di raccolta etnica che, a ben vedere, ingloba le posizioni politiche più disparate. Posizioni che tra loro, su alcuni nodi, sarebbero persino incompatibili se collocate in un contesto ordinario nel quale l'obbligo della compattezza elettorale dei germanofoni per altre conquiste autonomiste non dovesse prevalere sulle differenze. Se oggi non puoi ottenere altro dallo Stato nell'ambito dell'unità della Repubblica ecco che rispunta persino la suggestione dell'estremismo separatista, benché assai minoritaria. L'inedita recente suddivisione dell'elettorato tedesco in più partiti etnici, a danno della maggioranza assoluta SVP che da decenni assicura un positivo -e redditizio- rapporto dell'Alto Adige con lo Stato, nasce in larga

² Cfr. Francesco Palermo, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?* https://preprod-consiglio.regione.fvg.it/cms/export/sites/consiglio/attivita/deliberazioni/deliberazioni_allegati/allegatiXIII/Deliberazione-n.-27-del-14-maggio-2024.pdf

misura dalla crisi da successo dell'autonomismo bolzanino. Nel caso del FVG credo sia invece giusto parlare di un calo dell'impegno autonomista, sia nello sfruttamento completo delle norme di attuazione esistenti che nel chiederne di ulteriori. Penso sia urgente una ripresa dell'impegno autonomista puntando a valorizzare la risorsa specialità in chiave europea con l'enfatizzazione del ruolo del FVG in ambito internazionale anche a servizio dell'Italia, non solo della comunità regionale. Sono argomenti su cui tornerò più in là volendo invece affrontare due questioni urgenti.

5. Nuove regole per le risorse finanziarie

L'accordo Regione Stato del 22 ottobre 2021, recepito dalla norma di attuazione dello Statuto di autonomia D.lgs. 86/2022, garantisce le entrate del FVG fino all'esercizio del bilancio 2026 incluso: il bilancio dei prossimi due anni. È necessario avviare subito il negoziato con lo Stato per estendere le intese presenti al quinquennio 2027-2031. Anche in questo caso lo strumento giuridico più appropriato è la norma di attuazione che è in grado di scongiurare eventuali colpi di mano effettuati con legge ordinaria dello Stato. Non c'è tempo da perdere, consapevoli che nel tempo il quadro di finanza pubblica nazionale potrà deteriorarsi anziché migliorare.

6. Alcuni ritocchi allo Statuto approfittando dell'AC 976

La Camera dei deputati sta esaminando la proposta di legge costituzionale licenziata dal Consiglio regionale per riformare alcuni aspetti dello Statuto della Regione autonoma, la proposta è stata sottoposta al Parlamento e incardinata come AC 976. Vale la pena di cogliere l'opportunità di quel veicolo costituzionale per alcuni ulteriori emendamenti che, evitando propositi velleitari di grande riforma, possono rafforzare il profilo speciale della Regione autonoma. Indico alcune proposte:

Art. 4

- n. 6) la locuzione *"industria e commercio"* è integrata da *“, rapporti economici con le regioni dell'Unione europea;”*;
- n. 12) La locuzione *"Urbanistica"*, è integrata con *“,tutela del paesaggio, della flora e della fauna, oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà”* ;

Sono istituiti i nuovi numeri 15) e 16).

- n. 15) *Istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria; assistenza scolastica;*
- n. 16) *Minoranza nazionale slovena e minoranze linguistiche riconosciute dallo Stato in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato;*

Art. 5

- n. 14) la locuzione “*escluse le grandi derivazioni*” è sostituita da “*incluse le grandi derivazioni*”;
- n. 15) L'esistente n.15), da trasferire come si è visto all'articolo 4 con la medesima numerazione, è sostituito dal nuovo: “*n.15) antichità e belle arti*”;

Art.6

- Il n.3) è soppresso e la locuzione “*antichità e belle arti*” è trasferita come si è visto all'art. 5 con il n. 15).

Come s'usa dire, sono emendamenti che si illustrano da sé salvo che per il n.16) dell'articolo 4 che merita qualche commento. L'intento è quello di regionalizzare, dapprima con la modifica statutaria e poi con norma di attuazione, le misure statali a sostegno della Minoranza nazionale slovena (L.38/2001) e delle lingue minori (L. 482/1999). La norma di attuazione dovrebbe prevedere in entrambi i casi il trasferimento delle risorse statali. La norma attuativa riguardante la Minoranza nazionale slovena potrebbe essere un utile complemento ad una iniziativa legislativa della Regione per favorire l'elezione in Consiglio di candidati della Minoranza. La legge regionale, si badi, sarebbe comunque percorribile anche senza novella statutaria. Sappiamo che il Presidente Fedriga è sensibile all'argomento e che si è più volte speso in tale direzione anche in sede internazionale.

7. Uno sguardo un po' più lungo

Si è ragionato delle cose più impellenti ai punti 5 e 6. Giova riflettere anche su un programma che rinforzi il ruolo della Regione nel medio termine con un uso più accentuato dell'istituto della specialità. Giunta e Consiglio hanno agito d'intesa indicando alla componente regionale della Commissione paritetica Regione Stato le materie sulle quali lavorare per nuove norme di attuazione dello Statuto³. L'indirizzo è stato sostenuto da un consenso politico molto ampio e qui mi

³ Cfr. Deliberazione n. 27 del 14 maggio 2024 approvata a maggioranza dal Consiglio regionale. Risoluzione recante le linee di indirizzo politico alla componente regionale della Commissione paritetica, ai sensi dell'art. 174 bis ante del Regolamento interno. https://preprod-consiglio.regione.fvg.it/cms/export/sites/consiglio/attivita/deliberazioni/deliberazioni_allegati/allegatiXIII/Deliberazione-n.-27-del-14-maggio-2024.pdf

prefisso di indicare alcune integrazioni ed un'aggiunta. Le prime in materia di sanità, la seconda sul ruolo internazionale della Regione.

a) Sanità.

- È stato dimostrato che, contrariamente a quanto a volte asserito, la Regione autonoma è già sciolta dai vincoli legislativi dello Stato che limitano le regioni ordinarie nella assunzione del personale del SSR. Necessaria, tuttavia, una norma di attuazione che stabilisca sine die che il FVG dispone senza vincoli delle risorse del suo bilancio destinate alla sanità. Bisogna infatti prevenire eventuali future disposizioni statali che volessero vincolare anche il FVG invocando il principio del coordinamento della finanza pubblica. La norma di attuazione, invece, non potrebbe essere contraddetta da una legge ordinaria ancorché sostenuta dal principio del coordinamento della finanza pubblica, servirebbe una norma di rango costituzionale.
- Lo strumento della norma di attuazione è parimenti il più adatto per i seguenti fini: i) disporre della facoltà di programmare e stabilizzare nel tempo la domanda e l'offerta delle risorse professionali necessarie al più efficace funzionamento del SSR. Anche con la facoltà di organizzare e disciplinare, d'intesa con gli atenei della regione, i percorsi di specializzazione post-universitaria, i contratti a tempo determinato di specializzazione lavoro, l'integrazione operativa degli specializzandi nel sistema aziendale; ii) disporre della facoltà di disciplinare il sistema tariffario, di rimborso, remunerazione e compartecipazione; iii) disporre della facoltà di integrare la convenzione con i medici di medicina generale nel mero rispetto dei principi essenziali della legislazione statale; iv) disporre della facoltà di organizzare l'erogazione diretta, a cura del sistema delle aziende del SSR, dei farmaci destinati a pazienti con controlli ricorrenti, in assistenza domiciliare e residenziale, di immediato post ricovero.

b) Ruolo internazionale della Regione autonoma.

La collocazione confinaria del FVG è la fonte della sua speciale autonomia e il venir meno della Cortina di ferro, lungi dal vanificare le ragioni della specialità, ne ha solamente cambiato il registro; le prerogative statutarie del FVG vanno messe ancora al servizio della regione e dell'Italia nel nuovo contesto dell'Unione europea. Sfugge ai più, soprattutto con l'andar del tempo, che l'autonomia regionale ha reso grandi servizi a regioni contermini, all'Italia e all'Europa sin dagli anni Sessanta quando la Regione autonoma decise di costruire da sé la rete autostradale che l'IRI -lo Stato- si rifiutava di fare. L'autostrada era considerata inutile visto il *cul de sac* confinario e il sottosviluppo del territorio. Fu così che la Regione costruì la A4 con i propri mezzi, anche in territorio veneto, e dette all'Italia e all'Europa una cruciale infrastruttura. L'esperienza si ripeté con la A28. A ben vedere è accaduto anche con l'autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol che realizzò la A22 del Brennero spingendosi sino a Verona e Modena. Oggi, anche riprendendo e sviluppando l'ispirazione che portò alla L 19/91 per *Lo sviluppo delle attività*

economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe, la Regione autonoma è chiamata ad allestire, d'Intesa con lo Stato e al servizio dell'Europa, una politica che enfatizzi il ruolo transfrontaliero del FVG nel contesto delle regioni europee. Il recente rapporto⁴ del Presidente Enrico Letta al Consiglio europeo sul futuro del Mercato unico è un sollecito in tal senso. Il Rapporto rammenta il ruolo cruciale svolto sin dal 1969 dalla cooperazione transfrontaliera della *Grande Région* a cavallo dei confini di Francia, Belgio, Germania e Lussemburgo per promuovere sviluppo, integrazione e rafforzamento del Mercato unico. L'autore sottolinea che, al contrario, altre aree *cross border* dell'Unione prive di politiche transfrontaliere di cooperazione costituiscono altrettanti limiti strutturali a far sì che il Mercato unico diventi un vantaggio per tutti i cittadini e le imprese, soprattutto PMI. Si tratta di limiti alla circolazione di persone, beni, servizi causati da colli di bottiglia viari, ferroviari, portuali, digitali, dall'organizzazione non soddisfacente dei servizi pubblici e privati. È proprio il caso della Regione Nord Adriatica che include Friuli Venezia Giulia, Carinzia, Stiria, Slovenia Occidentale, Croazia Adriatica. Proviamo ad immaginare una cooperazione rinforzata e permanente che in quest'area possa governare unitariamente, in un'ottica di macroregione transfrontaliera europea, questioni quali trasporto ferroviario, stradale, aereo, marittimo, tutela della salute, mercato del lavoro, produzione e trasporto dell'energia, telecomunicazioni, digitalizzazione, formazione continua e produzione culturale, sviluppo della scienza, turismo, sviluppo delle PMI. Una Regione autonoma impegnata su questo fronte rende un servizio all'Italia e all'Europa. Si tratta allora di agire in tre tappe: i) concordare con lo Stato l'intesa politica con la quale viene assegnata alla Regione la funzione di operare, anche per conto della comunità nazionale e nel quadro delle politiche comunitarie, per organizzare insieme alle controparti estere azioni di governo congiunto di aspetti transfrontalieri della Regione Nord Adriatica; ii) Allestire l'infrastruttura istituzionale transfrontaliera di gestione dei problemi comuni nell'ambito delle strategie comunitarie; iii) varare una norma di attuazione dello Statuto di autonomia con la quale lo Stato assegna alla Regione autonoma gli strumenti giuridici e le risorse per agire, anche per conto dello Stato medesimo, in attuazione dell'intesa del punto i). In tale contesto troverebbe una ulteriore funzione la stessa L 19/91. Il GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale)

⁴ Cfr. Enrico Letta, *Much more than a single market-Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

potrebbe essere lo strumento istituzionale di diritto comunitario con cui allestire l'infrastruttura del punto ii).

8. Piccola sintesi con una suggestione sulle emergenze

Questa nota, come si è visto, non si è prefissa una trattazione esaustiva della materia. Si è solo voluto proporre il filo rosso di una riflessione politica ed istituzionale con cui enfatizzare il ruolo che la specialità statutaria della Regione autonoma può svolgere a servizio del FVG, dell'Italia e di una più ampia regione europea.

È del tutto aperto, naturalmente, il tema del completo sfruttamento delle potenzialità dello strumento delle norme di attuazione dello Statuto. Le menzionate indicazioni della Delibera consiliare 27/2024 sono un contributo utile e ulteriori suggerimenti vengono dalla ampia rassegna di norme attuative già consolidate dalla Provincia Autonoma di Bolzano; dell'esperienza autonomistica altoatesina vale forse la pena di segnalare quella che ha condotto ad un utile sistema provinciale di formazione duale per l'ingresso nel mercato del lavoro. Quella esperienza potrebbe adattarsi molto bene anche in FVG, varrebbe la pena di trarne spunto.

Davvero da ultimo la questione delle emergenze a cui è bene pensare preventivamente. L'emergenza più recente, l'alluvione in Emilia-Romagna nel maggio del 2023, ha avuto come seguito la nomina di un commissario straordinario alla ricostruzione nella persona di uno stimato generale delle forze armate (DPR 10/07/2023). Il modello di intervento è agli antipodi di quello dell'esemplare ricostruzione del Friuli disastro dal sisma del 1976 che, salvo l'importante fase dei primi soccorsi con Zamberletti, si fondò sul protagonismo della Regione, del suo Presidente e dei sindaci che ricevettero la qualifica di funzionari delegati della Regione. L'autorevole esperienza della Regione autonoma e la sua natura statutaria sollecitano, ora e preventivamente, appunto una norma di attuazione con cui Regione e Stato pattuiscono che in caso di emergenze il Governo individua nella Regione medesima e nel suo Presidente il soggetto istituzionale attuatore delle azioni ricostruttive dello Stato.

&&&&&&