

Roma, 8 novembre 2023

Audizione informale nell'ambito dell'esame, in referente, del disegno di legge C. 976 cost. Consiglio regionale Friuli-Venezia Giulia, recante "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia"

Prof.ssa Elena D'Orlando
Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Udine

Ringrazio la I Commissione, nella persona del suo Presidente, per l'invito a partecipare a questa audizione informale sulla proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia (FVG), di iniziativa del Consiglio regionale del FVG.

Auspucando di poter fornire in tal modo un contributo utile all'istruttoria, mi permetto di ripercorrere brevemente le tappe più salienti che hanno caratterizzato la disciplina dell'ordinamento degli enti locali della Regione, per giungere quindi a inquadrare la proposta di modifica dello Statuto oggi in discussione.

Il percorso evolutivo del sistema Regione-enti locali in FVG: dall'amministrazione regionale gerarchicamente integrata verso un modello di integrazione sistemica reticolare

Come è noto, nelle Regioni ad autonomia speciale «l'ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni» rientra nel novero delle materie sulle quali esse sono titolari di potestà legislativa di tipo c.d. primario, ai sensi dei rispettivi Statuti speciali, i quali per l'appunto individuano le materie di competenza di ciascuna Regione in funzione derogatoria rispetto al riparto fissato per le ordinarie nel Titolo V, Parte II della Costituzione¹. I "soli" limiti che la potestà regionale incontra, e che sono previsti nei rispettivi Statuti speciali, sono quelli costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento, dell'interesse nazionale². Una soluzione che, dal punto di vista sistematico, tende a ricondurre le autonomie locali nell'ambito dell'ordinamento del livello di governo intermedio (quello regionale), come accade negli Stati federali³.

La potestà legislativa primaria in materia di enti locali costituisce dunque un tratto distintivo dello statuto costituzionale delle Autonomie speciali⁴ e contribuisce a connotare in maniera significativa la loro asimmetria, perlomeno dal punto di vista potenziale. Sul punto è infatti opportuno ricordare che per identificare l'effettivo perimetro della competenza regionale è necessario fare riferimento alle norme di attuazione dei singoli Statuti speciali, fonti indispensabili al fine di dare un contenuto concreto alle materie statutarie, nonché, più in generale, al modo in cui effettivamente ciascuna Regione e Provincia autonoma ha interpretato la propria specialità attraverso la legislazione.

¹ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2022, 275. In particolare, alla Sicilia la competenza in oggetto già spettava a far data dall'approvazione dello Statuto di autonomia (r.d.l. n. 455 del 1946), alle altre è stata attribuita dalla l. cost. n. 2 del 1993.

² V., per es., art. 4 St. FVG, che vi aggiunge il limite dell'interesse delle altre Regioni, non presente negli altri Statuti speciali.

³ Secondo il modello cooperativo c.d. "a disegno lineare", per cui lo Stato interagisce direttamente con i soli livelli di governo regionali, pienamente autonomi nello stabilire, all'interno del proprio ordinamento, le regole di relazione con gli enti locali del rispettivo territorio: L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, C. Tubertini (cur.), Bologna, 2021, 361.

⁴ Come anche la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare, direttamente (sent. n. 48 del 2003, sulla non applicabilità del nuovo Titolo V alle speciali) e indirettamente (sent. n. 370 del 2006, in cui si ribadisce il modello c.d. "lineare" che contraddistingue i rapporti Stato-Regioni speciali-enti locali).

Venendo all'esperienza del FVG, la Regione 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 dei contenuti dell'ambito materiale è successivamente avvenuta a opera del d. lgs. n. 9 del 1997, recante «*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*». Le norme di attuazione hanno specificato che nella competenza regionale rientrano non solo i profili ordinamentali del governo locale (art. 2), lo *status* degli amministratori (art. 14), l'ordinamento del personale (art. 15), i controlli (art. 6), la materia elettorale (art. 7), ma anche l'ordinamento finanziario degli enti locali (art. 9). In particolare, spetta alla Regione la disciplina della finanza locale, dell'ordinamento finanziario e contabile, dell'amministrazione del patrimonio e dei contratti degli enti locali, nonché il compito di finanziare in via generale gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio. Il d. lgs. n. 8 del 1997 «*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al d.p.r. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale*», ha completato il quadro, stabilendo l'aumento delle quote di entrata a favore del bilancio regionale, a far data dal 1° gennaio 1997, per fare fronte ai nuovi oneri assunti dalla Regione⁵. I citati d. lgs. hanno così delineato la cornice entro la quale, in virtù delle competenze conferite e delle corrispondenti risorse, la Regione governa il sistema degli enti locali del FVG. Un ulteriore e decisivo sviluppo di tale disegno si è da ultimo realizzato con il d. lgs. n. 154 del 2019 «*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica*», che ha sancito, con la formalizzazione del sistema territoriale integrato, l'assunzione di responsabilità da parte della Regione FVG, nei confronti dello Stato, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica (anche sul piano dell'adeguamento normativo e dei risultati ottenuti) complessivamente riguardanti l'intero territorio regionale e, quindi, anche tutti gli enti a ordinamento regionale, finanziati o a finanza derivata regionale, a cominciare dagli enti locali⁶.

A seguito dell'acquisizione della potestà legislativa primaria, la Regione ha disciplinato la sostituzione degli organi regionali a quelli statali nell'esercizio di una serie rilevante di prerogative nei confronti del sistema locale⁷; è intervenuta a più riprese sul sistema elettorale degli enti locali⁸; ha istituito il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale⁹; ha avviato il processo devolutivo di funzioni alle autonomie locali¹⁰; ha operato una prima razionalizzazione del governo locale con specifico riferimento al territorio montano¹¹.

Il primo intervento organico è rappresentato dalla l.r. n. 1 del 2006, recante «*Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia*», la quale, in assenza di revisione dello Statuto speciale a seguito della riforma costituzionale del 2001, può

⁵ Si ricorda che il concreto passaggio della competenza dallo Stato alla Regione era subordinato all'entrata in vigore della legge statale che, ai sensi dell'art. 63, c. 2 St., avrebbe modificato l'art. 49 St. – che fissa le quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali – al fine di garantire il finanziamento delle funzioni trasferite (art. 17 d. lgs. n. 9 del 1997). L'art. 63, c. 5 St. prevede infatti che le disposizioni contenute nel titolo IV dello Statuto – e cioè quelle che disciplinano gli aspetti finanziari e patrimoniali dell'autonomia regionale – possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione e, in ogni caso, sentita la Regione. Tale procedura è stata ampiamente utilizzata per operare tempestivamente i riequilibri finanziari tra livello statale e regionale, conseguenti al trasferimento alla Regione di funzioni statali. Sul punto v. C. Chiappinelli, F. Picotti, *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 469 ss.

⁶ Sul punto, *amplius*, E. D'Orlando, *L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali*, in R. Toniatti (cur.), *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Napoli, 2022, 278 s. Sul significato del modello del sistema territoriale integrato in relazione alla funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, v. Corte cost., sent. n. 273/2020.

⁷ L.r. n. 23 del 1997.

⁸ L.r. 14 del 1995, l.r. n. 9 del 2001, l.r. n. 19 del 2013.

⁹ Art. 127 l.r. n. 13 del 1998.

¹⁰ L.r. n. 15/2001.

¹¹ L.r. n. 33/2002.

interpretarsi come la prima fonte di recepimento di alcuni principi cardine introdotti nel Titolo V, specie nell'art. 118 Cost.. La legge si distingue per il fatto di tracciare un percorso riformatore del governo locale i cui tratti caratterizzanti possono essere così sintetizzati: la valorizzazione delle forme di cooperazione intermunicipale (i c.d. ASTER)¹²; l'attenzione al pluralismo che contraddistingue da sempre la comunità regionale attraverso la costituzione dell'Assemblea delle Province (art. 29, c. 1), al fine di valorizzare la coesione territoriale, sociale ed economica, nonché le diverse identità linguistiche e culturali presenti sul territorio¹³; l'introduzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL: artt. 31-37), organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali, dotato di struttura, compiti e regole di funzionamento più idonee a consentire l'effettiva partecipazione delle autonomie locali ai processi decisionali regionali¹⁴; la fissazione i principi fondamentali dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché i principi di finanza e contabilità connessi al riconoscimento e alla valorizzazione di tale autonomia (artt. 42-45).

Proprio i profili più innovativi concernenti i soggetti dell'ordinamento locale¹⁵ sono stati censurati dal Governo innanzi alla Corte costituzionale, dando così a quest'ultima l'occasione per pronunciarsi in termini generali sulla competenza ordinamentale delle Regioni a Statuto speciale. Nella sent. n. 238 del 2007 il ricorso statale è stato giudicato in parte inammissibile, laddove presupponeva la diretta applicabilità del novellato Titolo V alle Regioni speciali, in parte è stato rigettato nel merito, sulla base dell'argomentazione per cui la competenza esercitata dalla Regione consente di adottare una disciplina del sistema degli enti locali differenziata rispetto a quella della corrispondente legislazione statale, purché venga rispettato il principio di tutela e promozione dell'autonomia locale, che le Regioni possono regolare, ma non comprimere fino a negarla. Attraverso una decisione "paradigmatica", si può dire che la Corte ha confermato, per quel che rileva in questa sede, che gli enti autonomi territoriali minori sono da ricondurre, nelle Regioni speciali, nell'ambito del livello di governo regionale e il parametro costituzionale di riferimento è rappresentato dall'art. 5 Cost., così come concretizzato e sviluppato nello Statuto speciale¹⁶.

La legislazione del FVG, dunque, si caratterizza in questa fase per un recepimento dei principi introdotti nel nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali nel 2001 che, da un lato, si pone in linea con uno schema di rapporti Regione-enti locali in cui questi trovano in quella il centro propulsore e direttivo di un sistema regionale e locale integrato, mentre invece dal riformato disegno costituzionale emergono indicazioni che, per le Regioni ordinarie, paiono privilegiare maggiormente le esigenze di garanzia e di separazione delle autonomie locali nei confronti delle Regioni, sia pure entro i limiti di compatibilità con le esigenze di coerenza e di funzionalità del sistema complessivo¹⁷. Dall'altro, le opzioni attraverso le quali tale recepimento prende corpo risultano coerenti con la configurazione di un modello di relazioni in cui gli enti locali acquisiscono un ruolo non più gerarchicamente subordinato alla Regione, ma che tende a configurarli come parte integrante e costitutiva di un sistema secondo schemi più partecipati, apprezzabili sia sul piano ordinamentale che finanziario e valorizzati dalla presenza di sedi di concertazione e raccordo¹⁸.

12 Ovvero gli ambiti per lo sviluppo territoriale (art. 25), che avrebbero dovuto assicurare l'interlocuzione dei Comuni in forma associata con la Regione e la Provincia per la programmazione di interventi integrati, tra i quali la realizzazione di opere pubbliche, la programmazione territoriale e le reti infrastrutturali dei servizi pubblici locali, il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

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

14 Esso infatti si sostituisce alla già esistente Assemblea delle autonomie locali di cui alla l.r. n. 15 del 2001.

15 E, in particolare, le disposizioni che definivano il ruolo complessivo della Provincia (spec. artt. 8 e 17), unitamente a quelle riguardanti la Città metropolitana e l'istituzione degli ambiti per lo sviluppo territoriale (artt. 9, 25 e 26).

16 P. Giangaspero, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della Provincia*, in *Le Regioni*, 6, 2007, 1085 ss.

17 F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, D'Orlando, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2022, 41 s.

18 Per una disamina più approfondita dei singoli interventi normativi si rinvia ad Aa Vv., *Il sistema Regione-Autonomie locali*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., 125 ss.

La stagione di riforma del governo locale “parallela” alle proposte di revisione costituzionale della XVII Legislatura: le Unioni territoriali intercomunali tra difficoltà operative e criticità strutturali

A fronte della scarsa resa e della successiva interruzione del processo attuativo degli ASTER e dopo alcuni interventi volti a riprendere il percorso riformatore sulla base di nuovi modelli di cooperazione intermunicipale da sperimentare inizialmente nel solo territorio montano¹⁹, la legislazione successiva 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. Gli interventi seguono peraltro lo schema sopra richiamato che, innanzitutto, fa procedere di pari passo la riforma dei profili ordinamentali e di quelli finanziari, ma con scelte decisamente più radicali con particolare riferimento ai soggetti dell'ordinamento locale, rispetto ai quali la Regione intende porsi in linea con il progetto di revisione costituzionale nel frattempo posto all'attenzione delle Camere (e caratterizzato, tra l'altro, dall'abolizione delle Province). Di conseguenza, il percorso riformatore non si sviluppa solo sul piano della legislazione regionale, ma anche su quello della revisione dello Statuto speciale, con procedimenti deliberativi (in seno al Consiglio regionale e al Parlamento) che, caratterizzandosi per competenze e tempistiche diverse, si sovrappongono determinando un iniziale sfasamento tra strumenti e obiettivi²⁰, risoltosi però, a differenza di quanto accaduto a livello statale²¹, con un riallineamento del quadro normativo. Da questo punto di vista si può dire che la legislazione regionale è stata effettivamente una «legge ponte»²² tra lo Statuto speciale che c'era e quello che sarebbe venuto.

Il riferimento è 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*» che, riprendendo e rielaborando la *ratio* ispiratrice della quasi coeva legge n. 56 del 2014 (c.d. Delrio), ridefinisce il tessuto del governo locale puntando sui Comuni e le relative forme associative, innescando un processo a più tappe che, accanto alla disciplina delle fusioni tra Comuni da realizzarsi attraverso un programma annuale, 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 compie 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

19 Trattasi della l.r. n. 14 del 2011.

20 Si consideri, infatti, che a seguito delle Linee guida per il riordino del sistema Regione-Autonomie locali, documento programmatico approvato dalla Giunta regionale il 31 ottobre 2013 (http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Riforma_enti_locali/Allegati/Allegato_1_alla_Delibera_2007-20130_1.pdf), il Consiglio regionale approva il 30 gennaio 2014 la c.d. “legge voto”, che dava avvio al procedimento di revisione dello Statuto volto all'eliminazione delle Province e all'introduzione della possibilità di prevedere forme anche obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali. L'iter legislativo si concludeva però solo nel luglio del 2016, con l'approvazione da parte del Parlamento della l. cost. n. 1, ovvero oltre un anno e mezzo dopo l'entrata in vigore dell'intervento normativo perno dell'intero progetto riformatore, la l.r. n. 26, votata dal Consiglio regionale nel dicembre del 2014 e volta all'istituzione delle nuove forme associative e alla riallocazione delle funzioni amministrative anche nella prospettiva dell'eliminazione delle Province.

21 Dove la n. 56 del 2014, recante «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni*», anticipava, a livello di legislazione ordinaria, un disegno destinato a completarsi e a consolidarsi con l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, che invece non ha superato il vaglio referendario del dicembre 2016.

22 Definizione utilizzata per la l. n. 56 del 2014 da F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 8 s.

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.)²³; 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 intervenuto successivamente 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 linguistico nella prospettiva del governo locale, si prevede inoltre 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).

Il descritto intervento legislativo, se da un lato costituisce esercizio tangibile dell'autonomia speciale – soprattutto laddove qualifica le UTI come soggetti attori dello sviluppo locale –, dall'altro attesta anche la persistenza di un ruolo piuttosto pervasivo della Regione nei confronti del sistema delle autonomie, con una strutturazione delle relazioni che richiama un'idea di «centralismo regionale»²⁴ stridente con il modello di sistema integrato che emerge dalle tendenze di sviluppo dell'esperienza regionale e dai principi che informano anche la recente legislazione. Si pensi al fatto che, nell'ambito del complessivo riassetto delle funzioni amministrative, la Regione attrae a sé buona parte di quelle prima spettanti alle Province (art. 32 e all. A, B e C)²⁵ e che le funzioni delle UTI sono individuate dalla legge in modo piuttosto puntuale e anelastico, lasciando ai Comuni solo la possibilità di graduare la tempistica della loro effettiva assunzione (artt. 26 e 27). Si consideri, inoltre, lo scarso spazio lasciato alla decisione dei Comuni in merito alla configurazione del perimetro delle UTI, rimessa al Piano di riordino territoriale deliberato dalla Giunta regionale (art. 4, successivamente abrogato), l'iniziale regime delle penalizzazioni finanziarie in caso di mancata adesione alle UTI (art. 42, c. 4) e la previsione del potere sostitutivo regionale in caso di ritardo nell'approvazione dello statuto dell'Unione (art. 7 c. 2).

D'altro canto, una certa ambiguità emerge anche dai 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. Sul punto ci si limita a rilevare che, in generale, un maggiore

23 Le funzioni comunali obbligatoriamente esercitate dalle UTI fanno in buona parte riferimento alle funzioni fondamentali previste dalla normativa statale, sia pure con modalità originali. Si tiene infatti distinto un nucleo di funzioni, che corrispondono alle finalità irrinunciabili della forma associata, sulle quali sono chiamati a deliberare gli organi dell'UTI, rispetto ad altre funzioni con contenuto più tecnico, sulle quali gli organi dei Comuni sono chiamati a decidere, ma sono competenti ad agire sul piano gestionale gli uffici dell'UTI. Le Unioni che superano la soglia dei 100.000 abitanti possono inoltre avvalersi di un regime differenziato, che permette di attenuare l'accorpamento delle funzioni conferite obbligatoriamente.

24 P. Giangaspero, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, 102.

25 Tale riassetto è operato attraverso una elencazione puntuale delle funzioni destinate a transitare alla Regione, alle UTI o ai Comuni, una volta eliminato il livello di governo provinciale.

coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali regionali costituisce 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; agevola l'attuazione delle stesse politiche pubbliche, proprio perché partecipate già nella fase ascendente della loro elaborazione; rappresenta un meccanismo fondamentale per recuperare trasparenza e imputabilità dei processi decisionali nei confronti dei cittadini (specie a fronte dell'allentamento del legame tra rappresentanza e responsabilità politica caratterizzante la forma di governo di secondo grado delle UTI)²⁶.

Anche per tali ragioni l'attuazione del disegno riformatore ha incontrato degli ostacoli e ha innescato un contenzioso amministrativo tra Regione ed enti locali, che però non ha comportato il superamento di tutte le criticità come attesta il fatto che, nonostante l'esplicita previsione della obbligatorietà della partecipazione dei Comuni alle UTI sancita dalla successiva l.r. n. 20 del 2016²⁷, solo una parte, ancorché maggioritaria, dei Comuni del FVG vi partecipava.

Tuttavia, non tutte le problematiche emerse pare abbiano il medesimo peso. Nell'attuazione del disegno riformatore vi sono state innanzitutto criticità operative che si identificano perlopiù con problemi inerenti all'attuazione di qualunque disciplina che ambisca a ridefinire dalle fondamenta un ordinamento. Trattasi infatti di questioni innescate da reazioni di resistenza o di adeguamento insite nel naturale dispiegarsi della dialettica politica maggioranza-opposizione e che, in buona parte, potevano essere risolte da parte del legislatore con adeguati, ulteriori aggiustamenti del quadro normativo²⁸ e dagli stessi amministratori locali²⁹, magari anche attivando insieme un monitoraggio sulla resa effettiva della legge. Ragionando sulla tenuta dell'assetto istituzionale del FVG sul medio e lungo periodo, si sono invece palesate delle criticità strutturali sulle quelle dovrebbe essere appuntata maggiormente l'attenzione e che riguardano, in definitiva, l'ambigua natura delle UTI: un mero assemblaggio ingegneristico, indifferente alle ragioni delle identità locali, funzionale solo all'esercizio associato di funzioni e servizi in un'ottica economicistica, che si limita a dare attuazione a politiche eteroimposte, oppure un soggetto istituzionale espressione di un'identità collettiva, riassuntivo delle passate esperienze locali e rappresentativo delle nuove esigenze, idoneo a elaborare un indirizzo politico-amministrativo autonomo? Tale ambiguità deriva dal fatto che alle UTI si assegnavano, in definitiva, ruoli non sempre conciliabili con la *governance* che le contraddistingueva: strumento per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi, nonché per il governo di area vasta (quale "surrogato" delle abolite Province). Da qui un paradosso: per come congegnato l'impianto normativo, quanto più le UTI avessero avuto successo – cioè quanto più i Comuni avessero scommesso su di esse – tanto più problematici sarebbero risultati alcuni aspetti della riforma: da un lato, la rottura del legame tra rappresentanza e responsabilità politica, determinata dalla natura delle UTI quali enti di secondo grado, con il rischio di creare enti incapaci di elaborare un proprio indirizzo politico (indispensabile, tra l'altro, per essere soggetti promotori di sviluppo) e, al tempo stesso, apparati burocratico-amministrativi tendenzialmente acefali; dall'altro, la poca incisività degli strumenti di raccordo previsti per la partecipazione degli enti locali alla fase di costruzione e di attuazione delle politiche regionali.

... segue: la soppressione delle Province.

Come accennato, il riordino del governo locale teneva conto anche della revisione dello Statuto speciale che aveva determinato la soppressione delle Province onde realizzare un sistema istituzionale dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo, la Regione e i Comuni.

²⁶ Sul punto si consenta il rinvio a E. D'Orlando, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016, 1 ss.

²⁷ Approvata dopo l'entrata in vigore della modifica allo Statuto speciale operata dalla l. cost. n. 1 del 2016, che abilita la Regione a prevedere «forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali».

²⁸ Come già fatto, per esempio, a proposito del *revirement* sulle penalizzazioni.

²⁹ Per esempio sfruttando tutte le potenzialità insite nell'autonomia statutaria delle Unioni e nelle funzioni di programmazione e pianificazione di cui le UTI erano titolari, accanto a quelle di amministrazione attiva.

L'iter parlamentare si concludeva con l'approvazione della l. cost. n. 1 del 2016, che modificava nel senso indicato lo Statuto speciale.

Già in precedenza il FVG aveva affermato la propria autonomia speciale in materia di riordino del livello di governo provinciale, a fronte delle rilevanti innovazioni apportate all'assetto della forma di governo e delle funzioni provinciali dal d.l. n. 201 del 2011 (convertito in l. n. 214 del 2011), poi completate sul versante del riordino territoriale dal d.l. n. 95 del 2012 (convertito in l. n. 135 del 2012). Da un lato, la Regione aveva fatto ricorso alla Corte costituzionale denunciando, tra l'altro, l'illegittimo utilizzo della decretazione d'urgenza e il contrasto della disciplina sul riordino delle Province con gli artt. 114, 117, 118, 133 Cost.³⁰, con la Carta europea delle autonomie locali³¹, nonché con lo Statuto speciale³² e le relative norme di attuazione³³ in materia di ordinamento degli enti locali. Il giudizio si era concluso con la sent. n. 220 del 2013, che aveva dichiarato che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza"». La Corte non era entrata quindi nel merito della compatibilità costituzionale del contenuto delle norme impugnate, limitandosi a dare «un'indicazione di metodo»³⁴.

Da un altro lato, il Consiglio regionale aveva approvato la l.r. n. 3 del 2012 recante «*Norme urgenti in materia di autonomie locali*», proprio con lo scopo di ribadire la propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni. In particolare la legge regionale disponeva, nelle more dell'attuazione della riforma dell'ente Provincia, l'applicazione della legislazione regionale in materia elettorale, nonché di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, confermando le vigenti modalità di elezione, formazione e composizione degli organi di governo e la legislazione in materia di funzioni comunali e provinciali. La legge regionale veniva impugnata dal Governo innanzi alla Corte, lamentando la violazione dell'art. 117, c. 3 Cost., dal momento che la trasformazione delle Amministrazioni provinciali in enti di secondo grado si poneva come principio fondamentale della legislazione statale in un'ottica di diversa organizzazione degli enti locali connessa alla riduzione della spesa pubblica e costituiva, quindi, una precisa esplicazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Il contenzioso era definito con la sent. n. 197 del 2015, che dichiarava inammissibile il ricorso alla luce dell'effetto retroattivo della richiamata sent. n. 220 del 2013 in relazione alle questioni ancora pendenti, che privava l'impugnazione statale del parametro (interposto) sulla cui base effettuare una valutazione di legittimità costituzionale.

Successivamente, in attuazione del progetto di riordino del sistema Regione-autonomie locali che prevedeva *medio tempore* la trasformazione della Provincia in ente di secondo grado, veniva approvata la l.r. n. 2 del 2014 sulla «*Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale 3/2012 concernente le centrali di committenza*», con la quale si stabiliva la sostituzione dell'elezione diretta degli organi provinciali con un sistema di elezione di secondo grado. La legge prevedeva quali organi della Provincia: l'Assemblea dei Sindaci, competente a esprimere il parere obbligatorio sullo schema di bilancio adottato dalla Giunta provinciale e ad adottare o respingere le modifiche dello statuto proposte dal Consiglio provinciale; il Consiglio

30 Con specifico riferimento all'eliminazione di qualunque funzione propria della Provincia e alla sua riduzione a ente di presunto indirizzo e di coordinamento dei Comuni.

31 Per ciò che concerne la soppressione dell'elezione diretta degli organi di governo provinciali.

32 Che stabilisce la competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento locale (art. 4, c. 1, n. 1 *bis*), il poterdovere della Regione di avvalersi delle Province per l'esercizio delle proprie funzioni (art. 11), presuppone l'esercizio di proprie funzioni della Provincia (art. 59) finanziate dalla Regione (art. 54).

33 D. lgs. n. 9/1997.

34 P. Giangaspero, *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2013, 280.

provinciale, organo rappresentativo delle diverse realtà territoriali presenti nella Provincia, eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali sulla base di liste concorrenti di candidati, in un unico collegio corrispondente al territorio della Provincia; il Presidente della Provincia e la Giunta provinciale, eletti dal Consiglio provinciale tra i propri membri.

Con l'entrata in vigore della già ricordata l. cost. n. 1 del 2016 il quadro di riferimento costituzionale per il FVG risulta radicalmente mutato: viene infatti modificato lo Statuto speciale nel senso di prevedere non solo l'eliminazione dei riferimenti alle Province, ma anche la soppressione di queste ultime, da disciplinare con legge regionale. A distanza di pochi mesi, la Regione legiferava in materia, regolando la soppressione delle quattro Province esistenti con la l.r. n. 20 del 2016. Le funzioni residue in carico alle Province erano assegnate alla Regione o ai Comuni, così come i beni di proprietà e i rapporti giuridici in essere, ai sensi della l.r. n. 26 del 2014.

La nuova disciplina della cooperazione intercomunale e l'assetto incompiuto del governo di area vasta

Le problematiche applicative e le resistenze manifestatesi rispetto alla riforma delle UTI hanno indotto il legislatore regionale a intervenire nuovamente sull'ordinamento complessivo delle forme associative in FVG con la l.r. n. 21/2019 «*Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale*». Definito lo scioglimento *ex lege* delle UTI a decorrere dal 1° gennaio 2021, la legge regionale si ispira al generale principio della libertà di adesione, per cui i singoli Comuni possono liberamente valutare quali strumenti di gestione associata utilizzare tra quelli proposti dalla normativa. Accanto alle convenzioni (art. 5), la legge prevede il nuovo istituto delle Comunità (artt. 9-16), enti locali costituiti volontariamente da Comuni senza vincoli geografici, dimensionali o di funzioni e servizi da esercitare. Gli organi di governo delle Comunità sono l'Assemblea, formata dai Sindaci dei Comuni aderenti, il Presidente e il Comitato esecutivo, eletti dall'Assemblea tra gli amministratori dei Comuni partecipanti e i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere comunale. Per le zone montane si prevede invece l'istituzione *ex lege* di Comunità di montagna (artt. 17-20), per l'esercizio obbligatorio di funzioni sovracomunali finalizzate alla tutela del territorio montano e alla promozione dello sviluppo sociale, economico e culturale delle popolazioni dei territori montani e di altre funzioni ad esse assegnate dal legislatore regionale, all'esito di una ricognizione effettuata dalla Giunta regionale (art. 19); si costituisce una Comunità collinare (art. 21).

Contestualmente la legge istituisce gli Enti di decentramento regionale (Edr), quali enti funzionali della Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa e contabile, sottoposti alla vigilanza e al controllo della Regione (art. 30). Gli organi degli Edr sono il Direttore generale e il Revisore unico dei conti (art. 31). Gli Edr esercitano le funzioni provinciali attribuite, a seguito della soppressione delle Province, alle UTI; costituiscono, per gli enti locali ricompresi nei rispettivi territori, gli ambiti di riferimento per l'esercizio delle funzioni di centrale di committenza finalizzate all'acquisizione di beni e servizi, ai sensi della normativa nazionale e regionale sui contratti pubblici; esercitano le funzioni in materia di viabilità; i Comuni possono avvalersi degli Edr per il conferimento, in delegazione amministrativa intersoggettiva, della progettazione e dell'esecuzione di lavori pubblici di propria competenza; gli Edr possono stipulare accordi con i Comuni interessati ai fini dell'utilizzo degli edifici scolastici (art. 33).

A distanza di quasi tre anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina, si registra uno stentato decollo delle forme associative, dal momento che, al di là delle fattispecie previste obbligatoriamente dalla legge (le Comunità di Montagna e collinare), la scelta di costituire le Comunità si registra in pochissimi casi e di dimensioni molto ridotte. D'altro canto, gli Edr hanno acquisito (sebbene "a geometria variabile") funzioni in materia di edilizia scolastica, viabilità, lavori pubblici, centrale unica di committenza.

La tematica del livello di governo di area vasta è ritornata dunque all'attenzione e risulta oggi di cruciale importanza per il sistema Regione-enti locali, in considerazione del fatto che in FVG, a seguito del venire meno del livello di governo provinciale e della scarsa resa delle forme associative, vi è la necessità di ripensare le scelte sinora compiute e che si sono rivelate non appaganti.

La proposta di legge costituzionale A.C. 976

In questo scenario si colloca la proposta di legge costituzionale di iniziativa del Consiglio regionale del FVG, la quale intende di modificare lo Statuto speciale al fine di rivedere il sistema istituzionale delle autonomie locali in modo da fondarlo nuovamente su tre livelli di governo politico (Regione, Enti di area vasta e Comuni) ed è motivata sulla base della palese "necessità di mantenere un livello di decentramento delle funzioni territoriali, al fine di creare un sistema coordinato di politiche regionali e nazionale, creando articolazioni sub-regionali".

In particolare, si specifica che detto obiettivo potrà "essere raggiunto mediante l'istituzione di adeguati enti di area vasta dotati di autonomia politica, con organi eletti direttamente dai cittadini, intermedi tra la Regione e i Comuni, ponendo in capo ad essi la titolarità delle funzioni di area vasta già svolte dalle soppresse Province e attualmente poste in capo alla Regione, che le esercita tramite gli Enti di decentramento regionale (EDR), e tutte le altre funzioni che sulla base di appropriate analisi economico-giuridiche si riterrà necessario allocare in detto livello intermedio. A tal fine si rende pertanto necessario in primo luogo modificare lo statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, in modo da reintrodurvi la previsione di enti di area vasta con organi a elezione diretta e titolari di funzioni amministrative proprie".

È noto che il tema del governo di area vasta è stato oggetto di interpretazioni fortemente condizionate, a suo tempo, dalla crisi economico-finanziaria. Essa, da un lato, ha fatto prevalere l'imperativo della riduzione dei costi sulla valutazione del buon andamento delle amministrazioni e le logiche economiche rispetto a quelle istituzionali. Dall'altro, ha determinato un'accelerazione di processi riformatori volti a superare la retorica astratta dell'autonomia e miranti al soddisfacimento delle esigenze della società in modo compatibile con i vincoli di finanza pubblica.

In generale, la crisi economico-finanziaria ha favorito un clima culturale, che si è riflesso inevitabilmente nei processi di formazione delle politiche pubbliche e, quindi, delle leggi, che ha privilegiato chiaramente alcune "visioni": la verticalizzazione dei rapporti al posto della valorizzazione dei corpi intermedi, l'accentramento invece del decentramento, la semplificazione in luogo della complessità, la velocità dei processi decisionali invece dell'approfondimento e del radicamento delle soluzioni.

Anche la stagione riformatrice avviata a suo tempo in FVG e che ha condotto, tra l'altro, alla soppressione delle Province, ne ha certamente risentito, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore regionale è stato indotto ad adottare soluzioni spesso unilaterali e a elevato tasso di tecnocraticità, a scapito della partecipazione e della promozione di un rinnovamento della cultura amministrativa; dall'altro, gli amministratori locali si sono arroccati su posizioni a volte caratterizzate, per reazione, da un'apodittica resistenza alle innovazioni.

Da qui la situazione di inappagante attuazione della riforma del governo locale realizzata dalla legislazione regionale e dalla modifica statutaria, che ha indotto il legislatore regionale a intervenire nuovamente, nel corso della passata legislatura, facendo venire meno l'obbligatorietà delle unioni di Comuni e creando degli Enti di decentramento regionale per l'esercizio delle funzioni provinciali esercitate dalle unioni. Anche la situazione attuale, come rilevato, non appare ottimale, data la scarsa propensione all'utilizzo delle forme di gestione associata e l'appesantimento dell'apparato amministrativo regionale.

D'altro canto, anche sul piano nazionale la situazione è "in stallo": il processo riformatore avviato dalla c.d. legge Delrio non è stato portato a compimento a causa della mancata entrata in vigore della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento nella XVII Legislatura e si registra così attualmente una "sfasatura" tra quadro costituzionale e legislazione ordinaria in materia, sulla

quale è stata più volte richiamata l'attenzione e la necessità di un intervento legislativo, da parte della Corte costituzionale³⁵ e, da ultimo, anche da parte del Presidente della Repubblica³⁶. L'esigenza di rimeditazione del governo locale, dunque, è diffusamente sentita anche per gli enti locali delle Regioni ordinarie.

Ritornando alla proposta di legge del Consiglio regionale del FVG, la scelta di reintrodurre un livello di governo intermedio tra Regione e Comuni non è discutibile sotto il profilo della sua legittimità, essendo riservata allo Statuto speciale proprio la competenza a declinare in concreto le forme e condizioni particolari di autonomia caratterizzanti la Regione, ai sensi dell'art. 116, c. 1 Cost. Quanto al merito, ci possono essere svariate motivazioni di carattere politico e, quindi, discrezionale (che non compete a me giudicare), che inducono tale scelta e che si colgono direttamente o indirettamente dalla Relazione illustrativa: la volontà di delineare un modello di Regione leggera; di evitare le conseguenze negative in termini di efficienza, efficacia ed economicità connesse al trasferimento alla Regione di funzioni amministrative che potrebbero meglio essere esercitate da enti più prossimi ai cittadini; di ponderare in modo più articolato le valutazioni sulla base dell'adeguatezza del singolo livello di governo in capo al quale allocare le funzioni; di tenere conto della frammentazione del tessuto comunale; di dare impulso allo sviluppo di determinate aree; di riconoscere la specificità di alcuni territori.

La proposta, inoltre, si pone in linea con il percorso sinora seguito nella costruzione di un "sistema territoriale integrato" (che rappresenta l'antitesi di visioni dualiste e competitive), composto da una Regione titolare delle sole scelte di governo e regolative, e dagli enti territoriali minori, cui competono le attività amministrative e gestionali; ed è altresì coerente con la costruzione "a gradi" delle funzioni amministrative delineata dall'art. 118 Cost.³⁷.

Ma soprattutto, a mio avviso, la proposta recepisce la necessità, peraltro da tempo avvertita anche dalla dottrina, di modelli organizzativi capaci di riconnettere attori, bisogni e risorse attorno a strutture misurate sulle specifiche esigenze dei territori³⁸ e in relazione alle quali sia chiaro il rapporto tra rappresentanza e responsabilità politica.

Su quest'ultimo aspetto, la specifica previsione dell'elezione diretta degli organi dell'ente di area vasta è un dato di particolare rilievo e trova peraltro riscontro nell'esperienza comparata in ambito europeo. Pressoché ovunque (tranne che in Spagna) il livello di governo intermedio è a elezione diretta³⁹. D'altro canto, perseguire il governo di area vasta tramite forme di cooperazione intercomunale (inevitabilmente) particolarmente strutturate, pone problemi di compatibilità con il principio democratico e questo è un dato riscontrabile anche in altri ordinamenti: in Francia, per esempio, quando si tratta di modelli di cooperazione dotati di personalità giuridica, con fiscalità propria e potere di elaborare politiche integrate, la legge prevede l'elezione diretta degli organi contestuale al rinnovo dei consigli comunali, soluzione ritenuta necessaria alla luce del principio democratico, oltre che utile per favorire l'integrazione politica tra i Comuni verso possibili ipotesi di fusione⁴⁰.

In sintesi, laddove si ha di mira la creazione di un ente che sia titolare di funzioni di amministrazione attiva, di programmazione e pianificazione, con fiscalità propria, l'elezione diretta dei relativi organi di governo è la soluzione più coerente e, nella prospettiva del nostro ordinamento, in linea con il combinato disposto degli artt. 1 e 5 Cost., nel loro fare sistema con gli artt. 2 e 3 Cost.⁴¹, dal momento che l'autonomia territoriale rinviene la propria giustificazione di fondo proprio negli obiettivi enunciati negli articoli da ultimo richiamati.

35 V. il monito al legislatore contenuto nella sent. n. 240/2021.

36 Nel suo intervento all'assemblea annuale delle Province il 10 ottobre 2023.

37 C. Tubertini, *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, dic. 2020, 146.

38 E. di Carpegna Brivio, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 2018, 877 ss.

39 L. Ciapetti, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2014, 263 ss.

40 A. Boyer, *La coopération intercommunale en France*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2012, 595 ss.

È vero che la creazione di un livello di governo politico, dotato di funzioni proprie, va a interferire con gli enti già esistenti. Per questa ragione è necessario innanzitutto, come la proposta prevede (art. 1), sentire le popolazioni interessate. Quindi, bisognerà strutturare la formula organizzativa in funzione delle specifiche esigenze da soddisfare, preservando l'equilibrio complessivo del sistema, ovvero l'equilibrio tra il principio di unità-indivisibilità dell'ordinamento da un lato e il principio di autonomia dall'altro, calibrando dunque in concreto le funzioni da attribuire agli enti di area vasta e i meccanismi di raccordo con gli enti preesistenti. Di questi ultimi profili si dovrà occupare la legislazione regionale, ai sensi degli art. 5 della proposta, nel quale è contenuto peraltro un esplicito riferimento al principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost., che si ricollega agli obiettivi di valorizzazione delle peculiarità dei contesti, dichiarati nella relazione illustrativa.

La modifica statutaria volta a reintrodurre un livello di governo politico di area vasta rappresenta una scelta che, al di là delle valutazioni di merito su quale sia la migliore soluzione di ingegneria istituzionale, si radica nelle prerogative che contraddistinguono l'autonomia speciale del FVG e fornisce alla Regione uno strumento che, se adeguatamente utilizzato, consentirà di coniugare la configurazione dei nuovi assetti istituzionali con le condizioni particolari che contraddistinguono il tessuto comunitario e territoriale regionale, da sempre caratterizzato da un marcato pluralismo rispetto al quale la Regione, come ha fatto in passato⁴², è oggi chiamata a una nuova opera di sintesi.

41 Nonché in linea con l'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale: «1. Per autonomia locale s'intende il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare nei limiti stabiliti dalla legge, sotto la propria responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

42 Si ricorda che una delle ragioni per le quali al FVG sono state riconosciute «forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, c. 1 Cost., risiedeva proprio nella necessità che la nuova Regione, formata dall'accorpamento di parti tra loro molto diverse per percorsi storici, lingua, cultura, concezione delle Istituzioni e della Pubblica Amministrazione, tessuto socio-economico, ne favorisse lo sviluppo, la coesione e l'unità. In proposito si consenta il rinvio a E. D'Orlando, *Genesi, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'Orlando, L. Mezzetti (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., 3 ss.