



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI UDINE

## Università degli studi di Udine

La specialità come principio costituzionale. Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e i principi costituzionali

This is the peer reviewed version of the following article:

*Original*

La specialità come principio costituzionale. Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e i principi costituzionali / D'Orlando, Elena. - (2017), pp. 45-53.

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/11390/1127269> since 2018-03-03T19:23:24Z

*Publisher:*

Giappichelli

*Published*

DOI:

*Terms of use:*

The institutional repository of the University of Udine (<http://air.uniud.it>) is provided by ARIC services. The aim is to enable open access to all the world.

*Publisher copyright*

(Article begins on next page)

# LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

a cura di

ELENA D'ORLANDO e LUCA MEZZETTI



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

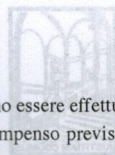
ISBN/EAN 978-88-921-1101-1

*Il presente volume è stato pubblicato con il sostegno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e dell'ANCI Friuli Venezia Giulia.*

ELENA D'ORLANDO & LUCA MEZZETTI

*Composizione:* La Fotocomposizione - Torino

*Stampa:* LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)



Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## Capitolo I

# IL RAPPORTO TRA GOVERNANTI E GOVERNATI

### Sezione I

## I PRINCIPI COSTITUZIONALI E L'ORDINAMENTO DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA\*

SOMMARIO: 1. I principi fondamentali della Costituzione italiana. – 2. La specialità come principio costituzionale. – 3. Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e i principi costituzionali. – Nota bibliografica.

### 1. *I principi fondamentali della Costituzione italiana*

La ricognizione delle disposizioni di principio contenute nello Statuto della Regione FVG impone che l'analisi si snodi attraverso l'imprescindibile ricostruzione della categoria dei "principi", così come emergente nel nostro ordinamento costituzionale. Tale precisazione si impone tanto più in considerazione del fatto che lo Statuto in discussione, innanzitutto, ha rango di legge costituzionale e si rapporta quindi in modo peculiare con i "principi"; in secondo luogo, per il fatto che esso, non essendo stato a oggi oggetto di una revisione di tipo organico, risulta tuttora caratterizzato da un impianto incentrato essenzialmente sulla disciplina dei rapporti con lo Stato e sui profili di organizzazione, ma risulta quasi del tutto privo di riferimenti espliciti ai principi, che invece caratterizzano gli Statuti delle Regioni ordinarie, specie di seconda generazione (E. CATELANI, E. CHELI, 2008). Ne consegue che l'individuazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, nella sistematizzazione operata sia dalla principale dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale, può costituire un'utile premessa teorica per ricostruire anche i principi cui si informa l'ordinamento regionale in questione.

Sin dagli albori del moderno costituzionalismo, le Carte costituzionali, oltre a disciplinare l'assetto dei poteri pubblici ed i rapporti fra questi ultimi e le persone, hanno enunciato i principi fondamentali o i valori ispiratori dell'assetto politico e sociale di cui sono

\* Di Elena D'Orlando e Luca Mezzetti. Elena D'Orlando ha curato i parr. 2 e 3 e Luca Mezzetti il par. 1.

giungersi, completandoli ed integrandoli, ai principi individuabili nella Costituzione *in subjecta materia*; ai principi contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio che rappresentano una estensione del principio dello Stato di cultura enunciato dall'art. 9 Cost.; ai principi contenuti nel Codice del consumo che rappresentano una declinazione particolare del principio personalista e del principio dell'economia sociale di mercato; ai principi contenuti nel codice del processo amministrativo che costituiscono una filiazione del principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché del principio del giusto processo. Si considerino altresì, parimenti a titolo meramente esemplificativo, i principi contenuti nei primi due libri del codice penale quali derivazioni di vari principi costituzionali (principio personalista, principio del giusto processo ecc.).

L'insieme dei principi complessivamente operanti nell'ambito dell'ordinamento statale è infine integrato dai «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato» cui fa cenno l'art. 12, c. 2, disp. prel. c.c.: sono i principi comuni (o inespressi) che costituiscono secondo autorevole dottrina (A. FALZEA, 1996) le «direttive ricavate induttivamente dalle norme ordinarie dell'intero sistema normativo o di sue parti omogenee (istituti o materie) e che sorreggono razionalmente e dall'interno la totalità sistematica dell'ordinamento giuridico ed i suoi sottosistemi».

## 2. La specialità come principio costituzionale

Nell'ambito del quadro dei principi sopra tratteggiato, il tema dell'autonomia speciale si lega evidentemente, innanzitutto, con il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., in base al quale «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Come noto, la disposizione reca in sé due principi fondamentali o supremi, quello di unità e quello di autonomia, destinato quest'ultimo a essere declinato in primo luogo secondo il paradigma desumibile dal Titolo V della Parte II della Costituzione e quindi dalla relativa normativa di attuazione. A questo proposito l'art. 116, c. 1, Cost. afferma che «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». La disposizione rinvia quindi ai singoli Statuti la definizione, in concreto, delle particolari forme e condizioni dell'autonomia speciale, individuando in tale fonte l'equivalente di ciò che per le Regioni ordinarie sono gli artt. 117-133 Cost.

Tuttavia la specialità si ricollega anche e, forse, prima ancora che al principio autonomistico, al principio pluralista che si rinviene nell'art. 2 Cost., in base al quale «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità...». Come rilevato in dottrina, infatti, gli ordinamenti differenziati si connoterebbero quale forma giuridico-istituzionale assunta dalla «equazione fra acquisizione di libertà individuale da parte dei cittadini e di autonomia collettiva da parte di comunità storiche dotate di una propria distinta identità culturale»; in altri termini, il fondamento dell'autonomia speciale tendenzialmente si fonderebbe con il

fattore identitario del gruppo definito o definibile quale comunità identitaria e qualificabile come formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. (R. TONIATTI, 2017, 64 s.). Definizione identitaria che può poggiare anche, per esempio, sulla lingua, con l'ulteriore specifico aggancio all'art. 6 Cost. («La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche»), altro principio fondamentale, che suggella il radicamento costituzionale della specialità accanto al principio pluralistico e, ovviamente, a quello di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost. («È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»: v. sul punto F. PALERMO, J. WOELK, 2008, 243 ss.).

In questa prospettiva, dunque, riprendendo la classificazione in precedenza tratteggiata (v. par. 1), la specialità si potrebbe configurare come principio connesso a quelli autonomista e pluralista e da essi derivato, costituendo una delle concrete declinazioni – già sul piano dello svolgimento costituzionale – degli artt. 5 e 2 (e 6) Cost.; principio esplicito, originario, tanto di ordine strutturale, allorché concepito come modalità di organizzazione sul territorio degli apparati di governo, quanto di carattere materiale, se riferito al rapporto tra individuo e potere pubblico.

Ciò premesso, resta da definire la collocazione del principio di specialità in rapporto agli altri principi costituzionali e, in particolare, in relazione ai principi supremi (o fondamentali) dell'ordinamento, indicati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina come il “nucleo duro” della Costituzione e, in quanto tali, integranti un limite alla revisione costituzionale.

Per individuare la natura del principio di specialità, un approccio ermeneutico di carattere formalista, incentrato sull'art. 116, c. 1, Cost. e gli Statuti speciali, condurrebbe alla conclusione che una nuova manifestazione di volontà normativa dell'organo di revisione costituzionale sarebbe di per sé del tutto idonea a comprimere o addirittura a sopprimere l'autonomia speciale: infatti non sussiste alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116, c. 1, Cost. e gli Statuti speciali, approvati con legge costituzionale, risultano modificabili in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata, essendo il contenuto della specialità definito solo in chiave procedurale, cioè garantito per il tramite di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» (F. PALERMO, 2017, 315). D'altro canto, il ruolo dei Consigli regionali nel procedimento di revisione, sebbene potenziato dalla l. cost. n. 2 del 2001 (v. *infra*, sub par. 3, cap. I, parte III), non giungerebbe a conferire al principio pattizio un valenza normativa decisiva in sede di bilanciamento, in specie, con il principio di sovranità parlamentare (S. BARTOLE, 2015).

Per superare il formalismo occorre adottare un approccio metodico che vada oltre la considerazione del mero dato letterale e tenga conto delle ragioni sottostanti alla previsione dei regimi speciali, apprezzabili sul piano assiologico e interpretativo, pena la distorsione dell'esito epistemologico in una duplice prospettiva. Quella soggettiva del giurista, il cui compito sarebbe ridotto alla mera attività di conoscenza del diritto quale è posto dalla fonte normativa legittimamente abilitata, del tutto indifferente all'origine ovvero alla motivazione della norma, persino nei casi in cui l'organo della normazione esprime un potere costituente. Quella oggettiva dell'ordinamento, che richiede un'interpretazione sistematica del-

la Carta costituzionale e un bilanciamento dei principi che la informano (unità e autonomia, uniformità e pluralismo, nel caso di specie) (R. TONIATTI, 2011, 270 s.).

A questo riguardo, come è stato osservato (G. SILVESTRI, 2014, 8 s.), non si può dimenticare che «Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione. Da questa premessa ... si possono trarre due conseguenze di rilievo: a) le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116 Cost., devono essere strettamente correlate ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali; b) così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica».

Le due affermazioni sopra richiamate, che possono ritenersi comuni a tutte le Autonomie speciali – pur trovando declinazioni diverse nelle singole Regioni e Province autonome – integrano «il diritto comune della specialità» che presuppone, evidentemente, una gestione consensuale della dinamica autonomistica (Corte cost., sent. n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016; sul tema v. *supra*, *sub* par. 4 e 5 dell'Introduzione al presente volume e, *amplius*, *sub* par. 3 e 4, sez. I, cap. I, parte IV). Esse rappresentano, innanzitutto e al tempo stesso, il fondamento e il limite del principio di specialità come principio costituzionale, entrambi facenti perno sui ricordati principi autonomistico, pluralistico e di eguaglianza. In secondo luogo, esse evidenziano la necessità di dare rilievo ai valori sottesi al riconoscimento costituzionale delle Autonomie speciali, con la conseguenza che, in assenza di mutamenti delle peculiarità del contesto comunitario e territoriale (il cui accertamento non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà interessate, con modalità che consentano un ragionevole bilanciamento tra il principio della sovranità popolare e il principio pattizio), è da ritenere che il principio di specialità costituisca un limite implicito alla discrezionalità della revisione costituzionale (R. TONIATTI, 2011, 271 e *supra*, *sub* par. 1 dell'Introduzione al presente volume).

### 3. Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia e i principi costituzionali

Lo Statuto della Regione FVG si apre statuendo all'art. 1 che: «Il Friuli Venezia Giulia è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione, secondo il presente Statuto».

Tale articolo riconduce l'affermazione del principio di specialità entro la cornice direttiva ed informativa dei principi costituzionali, attraverso una formula dichiarativa che presuppone, ma non definisce, né il concetto di Regione in generale, né la sua fisionomia sul

piano assiologico (L. PALADIN, 1969, 10): in particolare, esso non disciplina la forma di Regione, non contemplando né una puntuale enunciazione di principi (a eccezione dell'art. 3), né una regolamentazione dei "diritti per obiettivi" e nemmeno dei "diritti per politiche" (E. D'ORLANDO, 2017).

L'unica disposizione di principio espressa nello Statuto riguarda il principio di eguaglianza che, come è stato sottolineato (v. par. 3.2 dell'Introduzione al presente volume), assume particolare rilievo nel sistema costituzionale complessivo del FVG per le peculiarità storico-politiche connesse alle ragioni dell'autonomia regionale. Il riferimento è all'art. 3, il quale stabilisce che «Nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali».

La circostanza che il dato formale statutario non rechi disposizioni di principio può essere ricondotta a ragioni precedenti e coeve alla nascita della Regione. Infatti, essa si potrebbe spiegare, come sopra rilevato (v. *sub* par. 2 dell'Introduzione al presente volume), con la particolare genesi dell'autonomia speciale del FVG, che non poteva esaurirsi nelle scelte dell'Assemblea costituente nel 1947, in pendenza della definizione delle vicende relative agli assetti e agli equilibri internazionali che ancora rendevano incerte diverse questioni pertinenti al confine orientale, ma non poteva esaurirsi, perlomeno completamente, nemmeno nello Statuto speciale del 1963, il quale scontava la necessità di una immediata funzionalizzazione alle esigenze di riequilibrio delle componenti regionali, allora marcatamente diverse quanto a tessuto sociale e sviluppo economico.

La concreta esplicazione del principio di specialità non ha trovato, dunque, la sua sede in disposizioni di principio statutarie atte a delineare compiutamente la "forma di Regione", ma era destinata a concretizzarsi nelle scelte politiche e, quindi, normative, affidate non solo all'attuazione dello Statuto di autonomia, ma soprattutto alla sua attualizzazione: ovvero nella legislazione promozionale dei diritti e, più tardi, del sistema delle autonomie locali, di cui si dirà nel prosieguo (v. sez. II di questo capitolo e cap. II della parte I), nonché nella prospettiva di una revisione organica dell'impianto statutario, ancor oggi non avvenuta.

A quest'ultimo proposito, ragionando di un possibile futuro "aggiornamento" dello Statuto, pare utile ricordare, quantunque si tratti di fonti normative di differente rango, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale riguardante il rapporto tra i principi costituzionali ed i principi contenuti negli Statuti delle Regioni ordinarie.

Sul punto si rammenta che nei casi in cui le disposizioni statutarie si risolvono nella riproduzione o nella parafrasi di principi costituzionali, esse trovano nella stessa Costituzione immediata e piena copertura, richiamando principi in questa stabiliti, mentre più problematiche sono le disposizioni programmatiche non modellate su corrispondenti disposizioni costituzionali.

La dottrina si è dapprima divisa tra chi riconosceva a queste ultime piena efficacia giuridica, con il relativo e conseguente vincolo sulla legislazione regionale (così F. PIZZETTI, 1971, 2866; S. BARTOLE, 1987, 552 ss.; U. DE SIERVO, 1990, 145) e chi, invece, limitava tale efficacia solo alle disposizioni poste all'interno delle competenze statutarie costituzionalmente previste (F. CUOCOLO, 1988, 546). Da parte sua, la giurisprudenza costituzionale relativa agli Statuti (ordinari) del 1970 aveva giustificato la previsione di clausole indicanti i principi e le finalità dell'azione regionale in forza del ruolo della Regione «come



ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative» (sent. n. 40 del 1972 e n. 829 del 1988).

Con l'avvento della nuova stagione statutaria determinata dalla riscrittura, da parte della l. cost. n. 1 del 1999, dell'art. 123 Cost., la questione si è ulteriormente complicata, venendosi a configurare gli Statuti come atti di autonomia, rimessi in via esclusiva alla determinazione politica regionale, con l'unico vincolo giuridico posto dalla «armonia con la Costituzione». Infatti, proprio nel momento in cui gli Statuti regionali hanno acquisito maggiori spazi di autonomia e sono stati sottratti a qualsiasi controllo parlamentare, è apparso necessario, nell'opinione della dottrina dominante, che il loro contenuto si limitasse alla disciplina delle materie riservate loro dalla Costituzione (A. ANZON, 2003, 179 ss.; R. TOSI, 2001, 64 ss.). Solo in tali casi, si sosteneva, le norme programmatiche avrebbero potuto avere un'efficacia vincolante per la legislazione regionale, non essendo ammissibile che gli Statuti introducessero condizionamenti privi di giustificazione in Costituzione (S. MANGIAMELI, 2001, 87 s.).

Dal canto suo la Corte costituzionale, in tre significative pronunce (sent. n. 372, 378 e 379 del 2004), ha prospettato una risposta alquanto salomonica al quesito concernente la reale misura dell'efficacia giuridica delle disposizioni statutarie nelle quali si proclamano principi e finalità da perseguire. In particolare nelle sentenze richiamate, relative agli Statuti di Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, la Consulta ha affermato che a tali enunciazioni, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto». Ne derivava l'esclusione della assimilabilità di tali proclamazioni di obiettivi e di impegni alle «c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti». E ciò perché «non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi ricavabili dalla Costituzione».

In conclusione la Consulta, affermando che le disposizioni di principio rivestono un carattere non prescrittivo e non vincolante ed esplicano una funzione di orientamento culturale e politico, ha voluto evitare la caducazione dei principi contenuti nei nuovi Statuti e, proprio per farlo, ne ha attenuato la forza, con una soluzione di compromesso che, come è stato rilevato, è comunque sempre suscettibile di evoluzione quando mutano gli equilibri in gioco (E. CHELI, 2008, 9).

Se si considerano gli Statuti speciali, c'è da chiedersi se gli approdi cui è giunta la Corte sarebbero valevoli pure nei loro confronti, posto che trattasi di fonti di rango costituzionale, tenute al rispetto dei (soli) principi supremi dell'ordinamento.

La dottrina (V. ONIDA, 1997, 112) ha messo infatti in evidenza come la questione della derogabilità della Costituzione assuma particolare rilevanza allorché «la stessa Costituzione prevede o legittima discipline speciali eventualmente derogatorie del diritto comune», come accade per l'art. 116, c. 1, Cost. (o per gli artt. 7 e 11 Cost. con riferimento al diritto concordatario e dell'UE), evidenziando che i principi supremi o fondamentali, il «nucleo inderogabile della Costituzione, cioè i valori e i criteri che non possono subire

nemmeno parziali deroghe», rappresentano il limite che le discipline speciali devono comunque rispettare.

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

Ciò premesso, nella prospettiva delle fonti pare dunque di non rinvenire ragioni per disconoscere, in sede di revisione statutaria, la legittimità e l'utilità di introdurre riferimenti di tipo assiologico qualora non confliggenti con i principi supremi ma, al tempo stesso, differenti e più specifici rispetto a quelli generali e rinvenibili nell'ordinamento.

A tali riferimenti si può conferire un'immediata efficacia precettiva, attraverso la loro traduzione in precise competenze o in prerogative politiche che lo Stato, attraverso lo Statuto, riconosce alla Regione, ovvero un'efficacia differita alla successiva contrattazione Stato-Regione e alla conseguente adozione di specifiche norme di attuazione dello Statuto. Tutto ciò ovviamente se si ragiona in termini di competenze legislative e amministrative, restando nel perimetro di competenza proprio dello Statuto speciale i cui limiti, come sopra ricordato (v. par. 2), si identificano con quanto necessario per assicurare «forme e condizioni particolari di autonomia» agli enti titolati dalla Costituzione a disporre.

Ma i principi nello Statuto potrebbero avere anche un ulteriore rilievo, riconducibile a una loro valenza anche “solamente” programmatica. La Corte costituzionale (sent. n. 829 del 1988) ha infatti in passato affermato che le Regioni hanno un «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria, che deriva [loro] dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche ... l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltreché attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.). In base a questi principi ... si legittima, dunque, una presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. ...». Ne consegue che i principi nello Statuto possono servire a giustificare interventi regionali, con poteri ridotti (per es. atti di proposta, di stimolo, di iniziativa, intese, accordi o altre forme di cooperazione, che possono comunque comportare spese a carico del bilancio regionale, le

quali esigono l'adozione di una legge *ad hoc* da parte della Regione interessata), fuori dalle materie regionali e a sostenere la illegittimità di leggi regionali, nelle materie regionali, in contrasto con i principi medesimi.

D'altro canto, ragionando sul piano dell'ordinamento generale, in riferimento alle Autonomie speciali in particolare è stato osservato (R. TONIATTI, 2011, 274 e *supra*, sub par. 2) che l'art. 116, c. 1, Cost. non si fa carico delle cause e delle ragioni giustificatrici dei regimi differenziati, bensì si occupa solo delle rispettive conseguenze, ovvero del godimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» e delle relative garanzie, predisposte attraverso il rinvio ai «rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Ne consegue che è lo Statuto la fonte che per definizione deve farsi carico dell'esplicitazione di queste ragioni, conferendo così rilevanza giuridica ai valori costituzionali sottesi al riconoscimento della specialità operato dalla Costituzione. Ed è altrettanto evidente che il rinvio dinamico operato dall'art. 116, c. 1, Cost. sta a indicare che la concreta declinazione della specialità non può che essere a sua volta dinamica, ovvero non può esaurirsi nella fase costituente dell'ordinamento regionale, ma deve avvenire attraverso l'incorporazione, se del caso, anche di elementi sopravvenuti (principi, *in apicibus*, inclusi), sebbene derivabili dalle condizioni di particolarità originariamente date.

Nel caso del FVG, più specificamente, l'inserimento di principi nel testo di un nuovo Statuto appare, *de iure condendo*, un'opportunità da cogliere per diverse ragioni. Innanzitutto poiché essi potrebbero finalmente costituire l'esplicitazione delle stesse ragioni giustificative della specialità, *ab initio* inespresse e poi via via consolidate nell'ordinamento regionale nel suo divenire. In secondo luogo perché si potrebbero così cristallizzare nello Statuto nuove vocazioni derivanti da ragioni sopravvenute, quali, per esempio, il rinnovato vigore assunto dal protagonismo internazionale della Regione in conseguenza del mutamento del contesto sovranazionale e degli assetti istituzionali in generale e specie nell'Europa centro-orientale e balcanica, con ricadute anche sul piano interno, della forma di Regione.

In definitiva, essi rappresenterebbero l'espressione della sensibilità identitaria e collettiva maturata nel tempo da una comunità regionale che, se per molti aspetti era e resta complessa e plurale, ha trovato proprio nell'istituzione regionale la sua sintesi. Una sintesi che non può non riflettersi, dinamicamente, nello Statuto speciale, di cui proprio la comunità regionale potrebbe e dovrebbe ora "appropriarsi" innanzitutto attraverso la delimitazione di un quadro assiologico complessivo nel quale riconoscersi.

### Nota bibliografica

- § 1  
 BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2014.  
 CATELANI E., CHELI E. (cur.), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008.  
 DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Padova, 2012.  
 FALZEA A., *Introduzione alle scienze giuridiche*, Milano, 1996.  
 MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2017.  
 MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2013.  
 MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, II, 1991.  
 NICOTRA I.A., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013.

- ONIDA V., *La Costituzione*, Bologna, 2017.
- ONIDA V., PEDRAZZA GORLERO M., *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2014.
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2014.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, I, 1987.
- § 2
- BARTOLE S., *Note per l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale nn. 77 e 1289 di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 2015.
- PALADIN L., *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969.
- PALERMO F., *Le specialità nel futuro del regionalismo italiano*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, 2017, 307 ss.
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.
- SILVESTRI G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2014.
- TONIATTI R., *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, I, 2011, 255 ss.
- TONIATTI R., *Le vie della democrazia partecipativa per la legittimazione delle autonomie speciali*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, 2017, 63 ss.
- § 3
- ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.
- BARTOLE S., *Statuti regionali*, in *Nuoviss. Dig.*, App. VII, 1987, 552 ss.
- CHELI E., PREMessa, in E. CATELANI, E. CHELI (cur.), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008, 7 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993.
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988.
- D'ORLANDO E., *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria del Friuli Venezia Giulia*, in R. TONIATTI (cur.), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle Autonomie speciali alpine*, in <http://www.liatn.eu/index.php/gruppo-di-lavoro-asa>, 2017.
- DE SIERVO U., *Art. 123*, in AA.VV., *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 145 ss.
- MANGIAMELI S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, 61 ss.
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico, Diritto pubblico generale*, Bologna, I, 1997, 77 ss.

- PALADIN L., *Commento allo Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1997.
- PIZZETTI F., *Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giur. cost.*, 1971, 2866 ss.
- TOSI R., *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 64 ss.
- TONIATTI R., *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, I, 2011, 255 ss.