

ALESSANDRO MARAN

# Perché riscrivere lo Statuto?

*Riflessioni sui lavori per la stesura del  
nuovo Statuto di autonomia della Regione  
Friuli Venezia Giulia in una lettera al  
Presidente della Convenzione*

Carissimo Presidente<sup>1</sup>,

Ti mando, come abbiamo concordato, alcune riflessioni sui lavori per la stesura del nuovo Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia.

Com'è ovvio, in attesa della bozza di Statuto vera e propria, quelle che propongo alla discussione sono soltanto le linee più generali di un progetto di riforma dello Statuto; o, meglio, un discorso introduttivo a qualsiasi futuro progetto di revisione. Spero, tuttavia, che avrai pazienza: ho visto subito che la missiva avrebbe superato le dimensioni normali di una lettera; ma una lettera consente una certa libertà di stile, digressioni, sovrapposizioni e squilibri di vario genere, che sarebbero meno accettabili in una relazione o in un saggio. Perciò ho scelto una via di mezzo e ho suddiviso, per comodità e in modo molto schematico, le parti principali del testo in modo da facilitarne la lettura.

### **Riscrivere lo Statuto: le alternative da mettere a fuoco**

Quel che più colpisce, nei dibattiti in corso da un po' di tempo a questa parte, è l'incapacità di metter a fuoco le ragioni per le quali il vecchio modello di Regione non funziona più. Non è dunque un caso che la domanda sulle ragioni delle trasformazioni necessarie non ha ancora avuto una risposta chiara. Qual è, o quali sono, gli obiettivi?

Mi pare perciò importante riflettere su che cosa significhi davvero la stesura di un nuovo Statuto e rispondere alla questione di fondo che raramente viene

---

<sup>1</sup> Questo testo è la rielaborazione della lettera indirizzata dall'On. Alessandro Maran al Presidente del Consiglio regionale, Alessandro Tesini, e ai membri dell'Ufficio di coordinamento della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia il 19 agosto 2004.

posta: qual è davvero il motivo per cui noi oggi vogliamo riscrivere lo Statuto?

Ovviamente, i lavori della Convenzione rappresentano un'occasione favorevole. La discussione in corso<sup>2</sup> ci può infatti consentire di metter meglio a fuoco le alternative (sulle quali, se necessario, dividerci) che ci consegna il momento di transizione in cui viviamo; che ci consegnano, cioè, un'economia e una società che non sono più quelle di una volta, il che ci riporta alla vera ragione per la quale la riforma delle istituzioni nel nostro Paese è all'ordine del giorno da un ventennio: l'inadeguatezza del nostro assetto costituzionale a cospetto delle esigenze di modernità e dei cambiamenti epocali intervenuti dal dopoguerra ad oggi.

### **Forma di governo e sistema elettorale**

Nella stagione che abbiamo alle spalle gli obiettivi erano chiari. Si trattava di porre fine, tanto nella dimensione nazionale quanto in quella regionale, ad una dinamica inter-partitica opaca che impediva di avere maggioranze di governo chiare (e quindi responsabili di fronte all'elettorato delle loro decisioni) e coalizioni pre-costituite; e la prospettiva riformista (non a caso imposta dai cittadini nel referendum del 2002: un fattore "esogeno" rispetto alle dinamiche del sistema politico regionale) ruotava attorno al problema della rappresentanza e della responsabilità (cioè al problema dell'alternanza di governo) e non a quello di una "ridefinizione" dei rapporti tra gli enti, i territori e le componenti linguistiche della Regione.

Di che ha bisogno, oggi, il nostro sistema?

A mio parere, di una cosa, anzitutto: di rendere le istituzioni coerenti con l'elezione diretta del presidente e con la dinamica maggioritaria. Che, ad esempio, vuol dire anche il riconoscimento formale dell'opposizione proprio per realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi che meglio

---

<sup>2</sup> Per un resoconto sommario della discussione in corso, si vedano il documento (luglio 2004) che riporta in sintesi le indicazioni sui contenuti del nuovo Statuto emerse dal dibattito svoltosi in seno alla Convenzione nella sessione del 15-23 luglio 2004 e il documento (giugno 2004) che riporta le posizioni espresse sui temi statutari dai soggetti consultati nelle tornate di audizioni davanti alla Convenzione.

garantiscono la possibilità di comparare le alternative. Il bipolarismo è entrato nella cultura politica degli italiani e, anche nella nostra Regione, ogni forza politica è ormai legittimata a governare: e questo basta e avanza per segnare un discrimine netto col passato sistema.

### **Forma di Regione**

Si è tornati invece a parlare di un patto “non scritto” che avrebbe assegnato a Trieste la sede del capoluogo regionale e a Udine la presidenza della Regione. Al punto da suggerire che, in queste condizioni, la stessa applicazione del principio maggioritario diventa improponibile. Quasi che la “inevitabile divisione” della Regione, come quella della Germania ai tempi della Pace di Augusta concordata tra i principi protestanti e l'imperatore, debba derivare dalla scelta operata dal principe e ai sudditi non resti che conformarsi alla religione del loro re oppure emigrare. Non sarebbe male ricordare che a queste fissazioni anacronistiche, i cittadini del Friuli Venezia Giulia hanno opposto un semplice principio democratico: “una testa, un voto”. Il presidente e il governo lo vogliono scegliere i cittadini (di una società regionale che non ha niente a che vedere con la vecchia società contadina dominata da pochi signori feudali e che è più autonoma, unita e “compatta” di quel che si crede) e questo risponde ai cittadini e non ai (presunti) titolari del feudo. Punto.

Messe così le cose, qual è la logica e la necessità di ulteriori interventi, tenendo presente i rischi connessi al passaggio parlamentare, stante la “debolezza” del procedimento previsto per l'adozione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale?

Di nuovo, di che cosa necessita il nostro sistema?

Di rinegoziare maggiori poteri e competenze con lo Stato o di rinegoziare il rapporto tra i territori della Regione? C'è bisogno di rivedere e ampliare le competenze della Regione o di “riconoscere” il Friuli, inteso come *Stateless nation*? Si tratta davvero, come propone il Sindaco di Udine, Sergio Cecotti, di definire

costituzionalmente la “entità politica” che si va costruendo menzionando “la presenza maggioritaria della minoranza” (friulana)<sup>3</sup>? Io penso di No. La mia opinione è che la revisione dello Statuto non deve essere il pretesto e l’occasione per riconoscere costituzionalmente la “nazione” del Friuli, intendendo la specialità come “una forma attenuata di statualità”<sup>4</sup>. Non mi pare, cioè, che il problema, che tuttavia i nazionalisti friulani<sup>5</sup> pongono, sia quello di trovare il modo di riconoscere finalmente un “piccolo Stato” nel quale “una comunità compatta parla una lingua localmente maggioritaria”<sup>6</sup>. Più semplicemente, ritengo che il Friuli Venezia Giulia, come è avvenuto ripetutamente in passato, debba confrontarsi con gli eventi che rimettono in discussione l’identità e il ruolo della Regione: l’entrata in vigore della Legge Costituzionale di riforma del Titolo V e il disegno di legge di revisione costituzionale attualmente in discussione; il processo di ampliamento e di integrazione europea (il prof. Sergio Bartole ha osservato, molto opportunamente, che “l’adesione all’Unione europea, con quello che ne è seguito costituisce la prima vera grande riforma costituzionale che ha interessato la nostra Repubblica”<sup>7</sup>); il rapporto con le autonomie locali.

### **Il sistema regionale delle autonomie. Una regola: cooperare e non comandare**

Comincio da questo ultimo punto, poiché non c’è dubbio che il futuro della Regione si gioca anche nel rapporto con le autonomie e che il rapporto con il territorio va ridefinito e ripensato. Una volta, tanto per fare un esempio, l’impresa nasceva e restava nel territorio. Oggi non è più così. Le aziende stanno “provvisoriamente” su un territorio e diventeranno

---

<sup>3</sup> Sergio Cecotti, nell’elaborato di sintesi citato (luglio 2004).

<sup>4</sup> Sergio Cecotti, nell’elaborato di sintesi citato (luglio 2004).

<sup>5</sup> Non è un mistero per nessuno che, tanto per fare un esempio, *Convergenza per il Friuli* si ispiri all’esempio del partito nazionalista catalano di Jordi Pujol, *Convergència i Unió*.

<sup>6</sup> Sergio Cecotti, nell’elaborato di sintesi citato.

<sup>7</sup> Si veda l’intervento di Sergio Bartole in occasione della Celebrazione solenne, alla presenza del Presidente della Camera dei Deputati, On. Pierferdinando Casini, del 40° anniversario dello Statuto di autonomia, Trieste, 31 gennaio 2003.

sempre più elementi mobili che “contrattano” con il territorio. Ciò significa che le strutture politiche e istituzionali (e i cittadini e la società regionale nel suo complesso), devono acquisire una autonoma capacità di competere con altri territori per trattenere e attrarre le imprese. Ma un territorio, se non agisce su una certa scala, non ha più la capacità di dotarsi delle risorse “rare” che riguardano la ricerca, l’università, la sanità, i servizi, il terziario avanzato. Perché tutti questi servizi dell’intelligenza, questi servizi di qualità che sono fondamentali per il futuro, hanno bisogno di una scala adeguata. Non è un mistero per nessuno che attorno al milione di abitanti si deve gravitare attorno ad un unico “spazio metropolitano”, cioè ad un unico bacino di domanda e offerta per questo tipo di servizi. Di questo ha parlato molte volte il prof. Enzo Rullani ipotizzando, nel nostro caso, due strade diverse: tutta la regione può infatti gravitare attorno ad un “unico” spazio metropolitano oppure Trieste ed il Friuli possono creare due possibilità, due sperimentazioni differenti<sup>8</sup>. Ma, per il Friuli, ciò significa integrarsi per la creazione di questo spazio con il Veneto, con cui ha tante attività in comune e, per Trieste e la stessa Gorizia, ciò significa sviluppare tutte le possibilità che ci sono, creando uno spazio del genere verso la Mitteleuropa. E’ più facile imboccare due strade diverse? Non mi pare (come testimonia, tanto per fare un esempio, la vicenda della cittadella sanitaria a Gorizia); ma in ogni caso bisognerebbe sperimentare. E questo vuol dire “accogliere la diversità di queste strategie”<sup>9</sup>, aiutarla e non rinchiuderla dentro uno spazio angusto, una sorta di “camicia di forza” giuridico-formale, magari a gelosa custodia delle tradizioni: dai Benandanti, armati ad ogni passaggio di stagione di canne di finocchio, ai vecchi “nazionalismi di frontiera”.

Invece molte delle riforme proposte (a cominciare da quelle annunciate dagli onorevoli Saro e Fontanini), proprio in ragione dell’equivoco di fondo, che poi è la questione del “riconoscimento” del Friuli, sono

---

<sup>8</sup> Si veda Enzo Rullani, in Atti della Conferenza degli Stati generali, Trieste, 25 marzo 1999.

<sup>9</sup> Enzo Rullani, Atti della Conferenza degli Stati generali, Trieste, 25 marzo 1999.

accomunate dallo stesso difetto di impostazione: scrivono e riscrivono il quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale come se il nostro problema fosse davvero quello di “separare” i territori, di “separare” le sfere di competenza (ricorrendo anche a improbabili e antieconomiche potestà legislative provinciali) e non invece quello di individuare le “istituzioni della cooperazione” tra gli enti.

Eppure tutti sanno che oggi nessun problema mediamente complesso può essere risolto attraverso decisioni (e risorse) così parcellizzate e che i nostri comuni, per quasi l’80%, hanno meno di cinquemila abitanti. Al tempo stesso, nessuno può pensare di tornare alle vecchie gerarchie che assegnavano, poniamo, a Trieste (o a Venezia) un ruolo preminente sul territorio regionale, in funzione della tradizione storica e del suo ruolo internazionale; e non ci sono gli “ingredienti” per ricreare una nuova gerarchia, magari attorno ad una sorta di “area metropolitana” udinese.

In tutta Europa sono in corso esperimenti per definire un nuovo ordine territoriale. A Rotterdam un *network* amministrativo che include anche altre municipalità è stato tentato per definire la “Città-regione”; a Stoccarda una conferenza è stata creata per coordinare la città, il *land* Baden Wurttemberg e le città minori; a Lione si è creata una regione urbana con le città vicine, e così via. Il fatto è che le città stanno mutando funzioni, posizione e funzionamento interno in tutta Europa e che, come abbiamo visto, l’organizzazione della produzione e dei servizi, per tutte le cose di qualità, sta sempre più uscendo dal tradizionale spazio urbano, divenuto troppo limitato, per approdare ad aree più estese.

Va da sé, allora, che anche un sistema finora molto frammentato (e perfino un po’ anarchico) come il nostro si deve organizzare in due direzioni: l’apertura ai circuiti globali (cioè “al vasto mondo”) e l’integrazione tra più città e più sistemi locali perché solo questa soluzione permette di sostenere i costi e i rischi necessari a sviluppare i servizi di qualità necessari alla produzione e ad una vita sociale ricca e solidale. Ma immaginare uno “spazio metropolitano”

integrato tra le diverse città della regione e le diverse province non significa progettarne la “fusione”. Significa al contrario “lavorare per la messa in sistema delle conoscenze, delle competenze e risorse che sono complessivamente presenti in un’area estesa, in cui i singoli centri urbani possono mantenere e anche rafforzare la propria individualità, divenendo parti specializzate di un sistema più vasto”<sup>10</sup>.

Le ricorrenti proposte che di tanto in tanto agitano la bandiera dell’autonomia “separata” per il Friuli e per Trieste nascono (oltre che da una visione molto semplicistica e molto discutibile della nostra Regione che ridurrebbe a due le parti che la compongono: Trieste e tutto ciò che non è Trieste, cioè il Friuli) da un’idea sbagliata: l’idea che per organizzare lo “spazio metropolitano” si debba costruire una qualche gerarchia o si debba istituire in modo formale, un’autorità istituzionale demandata a governarlo. Eppure proprio il fallimento delle “Città metropolitane” previste dalla legge e rimaste sulla carta dovrebbe consigliare una diversa direzione di marcia. Gli esperimenti in corso in Europa ci dicono infatti che bisogna mettere mano a qualcosa di più flessibile e di più importante: un insieme di “reti” relazionali e di alleanze territoriali (fra enti locali e fra imprese, fra imprese e finanza, fra soggetti economici e centri di formazione e ricerca, fra strutture di servizio pubblico e privato, ecc.). E nel momento in cui le relazioni gerarchiche sono sostituite dalle “reti”, i confini diventano permeabili, perdono d’importanza e anche i conflitti tradizionali perdono di consistenza. Invece, trasferendo il discorso unicamente sul piano giuridico istituzionale, si finisce per immaginare la prospettiva della riforma del governo locale in modo non dissimile da come avrebbero potuto compierla i costituenti del Settecento o dell’Ottocento, nella fase (appunto!) di costruzione degli Stati-nazione. Ma dovremmo ormai aver appreso dall’esperienza che i sistemi territoriali

---

<sup>10</sup> Sulla necessità di far crescere un insieme di reti relazionali e di alleanze territoriali, si veda l’illuminante analisi di Enzo Rullani, *Reti globali e reti metropolitane per l’economia del nord-est*, in *Nord Est. Fattori di competitività*, a cura del Banco Ambrosiano Veneto con la collaborazione di Friulia, Tecnofin Trentina e Veneto Sviluppo, Il Mulino, Bologna, 1996.

complessi non nascono “per decreto” e possono procedere unicamente per progetti concreti (servizio per servizio, impresa per impresa, città per città). Da qui la necessità di far crescere la rete delle comunicazioni e la loro qualità, secondo un disegno di cooperazione.

Oltretutto, se bisogna pensare, come si sostiene da più parti, ad un assetto “leggero” delle istituzioni che conservi loro la funzione di guida della società senza precluderle (e anzi restituendo alla società) l’autonomia necessaria, allora la riforma non può essere pensata come una mera operazione di trasferimento di funzioni da una vecchia Regione a due nuove Regioni in tutto identiche alla prima. Deve essere invece l’occasione di un generale ripensamento del rapporto cittadino-autorità nel nostro ordinamento e, più in generale, nelle abitudini e nei comportamenti “pubblici”.

Per questo ritengo che la riforma delle autonomie locali sia un passaggio di grande importanza. Senza contare che si tratta di un esercizio necessario proprio ai fini del nuovo Statuto. Solo mettendoci mano si potrà infatti verificare se le attuali potestà legislative sono davvero insufficienti e quali materie dovrebbero essere spostate dalla competenza statale a quella regionale.

Ciò tuttavia presuppone che l’autonomia rivendicata quotidianamente sulla stampa si intenda solo come una particolare modalità di organizzazione dei poteri pubblici e non come uno strumento per definire una “patria” e un “popolo” per poi giungere, attraverso il riconoscimento delle comunità linguistiche quali componenti dell’entità politica, ad una sorta di “confederazione dei popoli” friulo-giuliani.

In altre parole, la condizione è che si intenda il “federalismo” come un progetto riformista e non come una ideologia. Insomma, se la revisione dello Statuto deve servire a riconoscere costituzionalmente la “nazione” del Friuli e, magari, ad indicarne la “capitale”, allora trovo che non solo l’obiettivo non sia per niente condivisibile, ma sia anche velleitario. E’ infatti risaputo che si tratta di un proposito che non è condiviso proprio dalle province di Pordenone e di Gorizia. Per Gorizia, in particolare, si tratterebbe del

ripetersi dell'esperienza negativa della Provincia del Friuli (1923 - 1927), la cui memoria ritorna fino ad anni recenti con il timore, come allora, "di rimanere sommersi dalla preponderanza politico-economica del capoluogo friulano"<sup>11</sup>. E, paradossalmente, allora la soppressione della Provincia goriziana (assorbita da Udine, Trieste e, in piccola parte, dalla Provincia dell'Istria, dopo che nelle elezioni del 1921 aveva eletto al Parlamento quattro "slavi" e un comunista) fu dovuta alla "necessità" di annullare la prevalenza slovena nel suo territorio e di riaffermare l'italianità della zona, mentre oggi il suo "assorbimento" verrebbe giustificato invece con la necessità di "riconoscere" una "comunità compatta" che "parla una lingua localmente maggioritaria": la minoranza friulana<sup>12</sup>. Al di là di ogni altra considerazione, non funzionò allora col fascismo e una società inquadrata militarmente e non si vede come potrebbe funzionare in un Paese più ricco e vario di allora e con una società aperta, mobile e plurale come quella di oggi. E' inoltre appena il caso di sottolineare che, almeno per quel che mi riguarda, se davvero dovessimo scegliere una nuova "capitale", piuttosto che l'Aquileia medievale dei patriarchi tedeschi, identificando la spada di Marquando come una specie di "spada nella roccia" e le gesta dei vescovi guerrieri con quelle dei paladini del ciclo carolingio, preferirei che al centro della nostra Regione (e della sua "biografia") ci fosse l'esperienza del cantiere di Monfalcone e di quel miscuglio di gente diversa (friulani, istriani, sloveni, meridionali e perfino qualche ungherese e qualche polacco) che, con le loro lotte, hanno sostenuto valori di uguaglianza, solidarietà e giustizia sociale, di liberazione e di democrazia. Non fosse altro perché è da quei valori, dall'eredità morale del movimento operaio (con tutte le illusioni ideologiche che pur ci sono state) e non da un'economia chiusa dentro le mura del castello e da una struttura politica fondata sul privilegio, che è nata

---

<sup>11</sup> Per una documentata analisi della vicenda goriziana si veda Marco Duranti, *Gorizia tra autonomismo e antiautonomismo*, in *La Regione Friuli Venezia Giulia*, Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>12</sup> Sergio Cecotti, nell'elaborato di sintesi citato (luglio 2004).

buona parte della nostra modernità e sono venuti gran parte delle nostre conquiste e dei nostri diritti.

**Fare “sistema”,  
ma in modo diverso dal passato**

Sono dell’opinione inoltre che, oltre al rapporto con il territorio, ci siano altri elementi che devono essere “reinterpretati” profondamente.

In primo luogo, la nostra è una realtà che è diventata produttiva, moderna, come direbbe oggi Montezemolo, “facendo sistema”. Non è una realtà di entità isolate. Al contrario, sindaci, imprenditori, presidenti di camere di commercio, dirigenti sindacali, rettori, ecc., hanno dato vita, ad un tessuto di responsabilità comuni e realizzato, grazie a questo, un sistema locale in larga misura efficiente. Qui si è sempre stati “sistema”, forse troppo: sia quando si era agganciati al sistema delle Partecipazioni Statali; sia quando si è creato attorno al potere politico regionale quella collusione di interessi e di intenti, quella “negoziante” (da cui sono anche derivate le degenerazioni tardivamente perseguite dalla magistratura) che ha creato, a suo modo, un “collante” per il sistema<sup>13</sup>. Parliamo infatti di un’economia mista del tutto particolare che ha, di fatto, sostituito le normali funzioni della Pubblica amministrazione e anche la natura aperta e concorrenziale dei mercati. Pensiamo, ad esempio, a quel “governo per enti”, a volte naturalmente anche efficienti, ma al prezzo di abolire regole certe, universali e di dare spazio a consorterie e gruppi di pressione; pensiamo al connubio tra banca pubblica e oligarchia capitalistica senza capitali. Sono cose note. Se le ricordo è per dire che le difficoltà che ci stanno davanti derivano essenzialmente dal fatto che quei compromessi e quei modi attraverso i quali la nostra Regione (e, in genere, gli italiani) sono stati insieme, sono venuti meno. E serve un progetto all’altezza di questo problema, pensandolo non come un progetto locale, autarchico, ma come parte integrante della costruzione europea.

---

<sup>13</sup> Si veda Enzo Rullani in Atti della Conferenza degli Stati generali, Trieste, 25 marzo 1999

Del resto appena qualche anno fa il Rapporto per gli Stati Generali elaborato dal Consorzio Aaster per la giunta regionale ha evidenziato come l'azione politica regionale ha finito per assestarsi nella duplice configurazione di rivendicazione di provvidenze e benefici dal centro e come intreccio e composizione di interessi economici organizzati (da cui è derivata una terza funzione: la creazione di strumenti di sviluppo in cui viene assunta la regola dell'autogoverno dei beneficiari)<sup>14</sup>; e il prof. Sergio Bartole ha ricordato che si è spesso detto scherzosamente che non c'era necessità di ricorrere da parte della Regione alla delega di funzioni agli Enti locali, e ai comuni in particolare, poiché la maggior parte dei Sindaci erano (e sono) dipendenti regionali<sup>15</sup>.

Senza contare che nello Statuto (adottato in un quadro politico e internazionale diverso da quello in cui operò l'Assemblea Costituente) è presente una viva attenzione alle ragioni del governo dell'economia. Ne ha parlato il prof. Roberto Bin ricordando come lo stesso Bartole abbia sottolineato, innovando anche un po' rispetto alle tesi dominanti, "come l'origine della specialità vada ricercata in una singolare corresponsabilità della regione nella gestione dell'economia"<sup>16</sup>. Una estesa possibilità di intervento economico che è, di per sé, indicativa del perché questa Regione sia a Statuto speciale. Si trattava infatti di mettere insieme un Friuli allora poverissimo, afflitto dall'emigrazione, con quel che restava della Venezia Giulia, le due province "mutilate" dalla guerra, nell'ottica di creare un baluardo di sistema.

Oggi questi due "collanti" (le Partecipazioni statali e la "collusione" di interessi) non reggono più. L'Europa, o meglio, il processo di integrazione europea e i vincoli comunitari (un altro fattore "esogeno" rispetto alle dinamiche del sistema politico), hanno anche in questo

---

<sup>14</sup> Si veda la ricerca svolta dal Consorzio AASTER di Milano, *La difficile transizione. Da territorio della frontiera a spazio delle relazioni*, in Gli Stati generali del Friuli Venezia Giulia, 1999.

<sup>15</sup> Si veda la presentazione di Sergio Bartole al volume, curato da Arduino Agnelli e dallo stesso Bartole, *La Regione Friuli Venezia Giulia*, Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>16</sup> Si veda Roberto Bin, *La legislazione regionale d'intervento economico sino al terremoto e all'accordo di Osimo*, in la Regione Friuli Venezia Giulia, op. cit.

caso giocato un ruolo importantissimo e hanno progressivamente ridotto la possibilità di perpetuare le politiche tradizionali e perciò “si deve creare un diverso collante”. Ciò significa immaginare l’identità e il ruolo della nostra Regione dentro un sistema più vasto di relazioni e di scambio, un “rete” lunga che comprende molti altri sistemi.

### **La Regione nei suoi rapporti con l’Unione europea e nei rapporti internazionali**

Ma un sistema più vasto non è lì, pronto per essere usato; va costruito e servono, ad esempio, sistemi di comunicazione e sistemi logistici, che oggi non ci sono. Se davvero vogliamo far evolvere un sistema a lungo chiuso in sé stesso in un nuovo quadro più ampio che si allarga all’Europa, dobbiamo “assumere i costi e i rischi di una politica che sviluppi la capacità di comunicare, di spostare merci e persone, la capacità di accreditare e dare garanzie”<sup>17</sup>. Per questo la collaborazione transfrontaliera non è per noi solo una vocazione, ma anche una necessità. Da qui la necessità “di indicare le strade di un rapporto diretto fra Regione e autorità europee che, senza contraddire il ruolo essenziale dello Stato nazionale in materia, vada al di là di quanto è dato alle Regioni ordinarie e già integra la nostra autonomia differenziata, anche al fine di mantenere il ruolo originariamente assegnato alla Regione nel governo dell’economia”<sup>18</sup>. Ciò significa, ad esempio, intestare in capo alla Regione i poteri necessari al coordinamento delle iniziative transfrontaliere da prendere nel quadro dei programmi dell’Unione europea, anche in vista della conclusione degli accordi quadro previsti dalla Convenzione di Madrid; e dettare norme volte ad assicurare rapporti di cooperazione fra la Regione ed autorità centrali dello Stato<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Enzo Rullani, Atti della Conferenza degli Stati generali, Trieste, 25 marzo 1999.

<sup>18</sup> Sergio Bartole nel citato intervento del 31 gennaio 2003.

<sup>19</sup> Si veda la proposta di legge (A. C. n. 4664) d’iniziativa dei deputati Maran, Rosato, Damiani, Collavini ed altri, recante *Disposizioni in materia di collaborazione transfrontaliera tra gli enti locali di Italia, Austria e Slovenia*, presentata il 3 febbraio 2004.

Resta comunque il fatto che non si può avere alcuna significativa presenza in una rete globale, senza un retroterra, uno “spazio metropolitano” consistente e organizzato; e, ovviamente, vale anche il contrario: non si può investire in infrastrutture e conoscenza a livello locale se non si organizzano efficienti sbocchi al mercato globale. Per questo, l’autonomia tanto rivendicata nella cronaca della nostra Regione non va vista come un fatto meramente istituzionale. Perché la periferia si faccia “centro”, bisogna fare in modo che “da una condizione periferica finora alimentata dalla dipendenza esterna, possa dar luogo ad una sistema “autocentrato”, capace di governare le proprie interdipendenze interne e agire collettivamente verso l’esterno”<sup>20</sup>.

### **Le persone: tra rischi e opportunità**

Tuttavia, ciò che rende vitale il nostro tipo di economia, sono le persone che lavorano e che fanno impresa; è la qualità della loro professionalità, della loro capacità di muoversi. Per questa ragione i problemi della formazione, della neo-imprenditorialità, della successione nelle imprese, sono oggi così importanti. Non c’è dubbio allora che bisogna liberalizzare, nel senso di creare spazi liberi, di smantellare l’occupazione delle posizioni da parte di una oligarchia chiusa, di dare spazio alla sperimentazione. Ma ciò significa assumere anche i rischi di un’economia che altrimenti è, socialmente, troppo “pericolosa”. Il che vuol dire organizzare quel *welfare*, diverso da ospedali e pensioni, così poco sviluppato nel nostro Paese, eppure oggi così necessario. In un tempo nel quale la stessa crescita dipende largamente dalla valorizzazione del nostro capitale umano, riformare il *welfare* “significa renderlo non un peso, ma un fattore propulsivo della stessa crescita attraverso la valorizzazione di ogni giovane, di ogni donna, di ogni adulto. Vanno rimossi gli ostacoli che oggi cancellano progetti di vita e ciascuno va messo in condizione di formarsi, di aggiornarsi e di

---

<sup>20</sup> Enzo Rullani, *Reti globali e metropolitane per l’economia del nord-est*, in *Nord Est. Fattori di competitività*, op. cit.

lavorare. E vanno difesi coloro che non possono difendersi da soli”<sup>21</sup>.

Anche alla luce di queste considerazioni ritengo che il principio di sussidiarietà non possa significare sempre e comunque “più potere ai comuni”. Non a caso l’art. 118 del nuovo testo costituzionale associa in un’unica stringa i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, la cui applicazione rinvia a valutazioni di tipo politico, di opportunità. Ciò implica, ancora una volta, l’individuazione di apposite procedure e sedi istituzionali di coordinamento che non possono che essere ispirate al principio di collaborazione. Ma significa anche che chi rivendica l’autonomia si deve anche assumere i costi della sua autonomia. E’ l’unico modo per comprendere che si possono ottenere più vantaggi insieme agli altri che da soli. Infatti, se quello che non è solo una competenza in più ma è anche un costo, richiede degli investimenti e comporta dei rischi, allora tanto vale farlo assieme ad altri e trovare le forme più efficienti e più flessibili per soddisfare il bisogno o il servizio.

### **La specialità e le sue ragioni**

Non è un mistero per nessuno che oggi ci sia chi ritiene che, superata la questione internazionale, la specialità si legittimi solo con la presenza della minoranza linguistica friulana e l’autonomia debba potersi leggere come “autogoverno della minoranza”. Da qui l’enfasi sulla presenza delle “minoranze” e sulla “diversità”.

Il modello, in altre parole, è quello dell’Alto Adige nel quale l’autonomia è funzionale alla tutela minoritaria e la tutela della minoranza è il fine dell’autonomia. Al punto che alcune proposte finiscono per prendere in considerazione, come avveniva nella Jugoslavia di Tito, solo i diritti collettivi, vale a dire quelli del proprio “popolo”, della propria “nazione” (non deve perciò sorprendere il riferimento alla Costituzione slovena<sup>22</sup>), a scapito di quelli individuali che invece, come sempre, implicano una vera democratizzazione.

<sup>21</sup> Giuliano Amato, *Uniti per l’Ulivo, Il Programma per le europee*, 2004

<sup>22</sup> Sergio Cecotti, nell’elaborato di sintesi citato (luglio 2004).

Per quel che vale, io la penso in modo completamente diverso. Cittadinanza ed etnia sono principi di legittimazione politica tra di loro opposti. L'etnicità è un concetto esclusivista; ed è difficile da conciliare con i principi di tolleranza e diversità da cui dipende una vera società civile. Ma è alla "società civile" e non alla "comunità" che ci dobbiamo rivolgere. La "cittadinanza" è infatti una forma di integrazione basata sulla condivisione di diritti civili e non sull'appartenenza a determinati gruppi vincolati da legami di sangue, tradizione culturale o gerarchie ereditarie. In questo risiede la novità radicale della "società di cittadini" e la sua superiorità etico-politica rispetto ad altre forme di convivenza del passato.

Aggiungo un'altra cosa, anche per evitare fraintendimenti. Come tutti sanno, ci siamo battuti per la promozione di uno stabile pluralismo linguistico e il riconoscimento delle lingue regionali o minoritarie<sup>23</sup>. Ma la tutela delle tradizioni e delle forme di vita costitutive dell'identità, deve servire, come ammoniva Habermas, unicamente al riconoscimento dei loro membri in quanto individui. Non può avere il senso di una tutela biologica della specie compiuta per via amministrativa, anche perché "una "sopravvivenza garantita" dovrebbe necessariamente sottrarre ai membri di quella comunità proprio la libertà di dire "sì" e di dire "no" che è preliminare a qualunque acquisizione, o presa in cura, di una data eredità culturale"<sup>24</sup>. Uno Stato di diritto può solo rendere possibili queste scelte. Del resto, le tradizioni culturali si riproducono normalmente per il fatto di "convincere" i loro membri ad assimilarle e a svilupparle, senza sottrarsi al loro esame critico e tenendo sempre aperta, per i discendenti, l'opzione di apprendere da tradizioni diverse, di convertirsi, di cambiare.

In ogni caso, comunque la si pensi, io ritengo che non si debba indicare nello Statuto (e meno ancora in un Preambolo) le "ragioni" della specialità, quasi a

---

<sup>23</sup> Si veda il dibattito alla Camera dei Deputati in occasione della *Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie*, ottobre 2003.

<sup>24</sup> Jürgen Habermas, Charles Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, 1998

rifondare, su diversi presupposti, la nostra autonomia e, dunque, la stessa Regione. Questa c'è, punto. E lo Statuto stabilisce gli speciali poteri che sono attribuiti alla Regione.

Quanto alle “ragioni”, ritengo che la proposta - diretta il 15 agosto del 1945 a Stalin e Molotov dal leader sindacale Di Vittorio allora in visita a Mosca, per conto di Togliatti - della “piena autonomia politica (garantita e controllata dai governi interessati: Italia e Jugoslavia) della città di Trieste e della regione contesa”, che ipotizzava che “dopo due, tre anni la questione potrebbe essere definitivamente risolta da un plebiscito”<sup>25</sup>, la dica lunga dell'origine della nostra specialità. Così come la dice lunga l'orientamento nettamente contrario all'autonomia friulo-giuliana della maggioranza della popolazione goriziana e di quasi tutti i partiti (con l'eccezione ovviamente dei comunisti) e l'adesione di Gorizia all'ipotesi di una grande Regione Veneta. Infatti, la ventilata autonomia faceva temere ai goriziani un distacco dall'Italia e un cedimento alle richieste jugoslave. Non deve stupire. La nostra è un'eredità costituita, da un lato, dalla vertenza sull'assetto territoriale della Venezia Giulia (un problema di politica internazionale, che interessa il *peace making*) e che, dall'altro lato, ha una dimensione locale, ma di lungo periodo: il nodo della democrazia, delle sue strutture, dei suoi contenuti. Ne ha parlato Giuliano Amato a Trieste il 26 maggio scorso: “questa Regione nasce da una delle vicende istituzionali e politiche più rocambolesche della nostra storia e nasce con una missione che è quella che già sta scritta nella Decima Disposizione Transitoria della Costituzione che poi viene ribadita dal Memorandum d'intesa e dall'art. 3 dello Statuto, quello di assicurare una convivenza ed una collaborazione tra gruppi tra i quali era sorto, in ragione della vicenda bellica e post-bellica, un clima di ostilità, di odi, di vicende drammatiche e tragiche che sono pari a quelle che, poi

---

<sup>25</sup> Si veda Giampaolo Valdevit, *Il dilemma Trieste*, Libreria Editrice Goriziana, 1999

abbiamo visto nei decenni successivi, creare tante difficoltà ad altre parti d'Europa"<sup>26</sup>.

Negli anni fra guerra e dopoguerra è dunque europeo lo scenario in cui vive la nostra regione ed è europea la sostanza dei problemi; e non solo per il fatto che allora Trieste e la Venezia Giulia erano oggetto di vertenza internazionale. Se fosse solo questo, riusciremmo a vedere in gioco solo gli interessi nazionali. Invece vediamo ben altro; vediamo, come ha scritto Giampaolo Valdevit, in atto due storie: la storia di un'Europa che si sta ricostruendo e la storia di un'Europa che si sta dividendo (dove la divisione in blocchi è fonte di minaccia e di insicurezza)<sup>27</sup>. E oggi, aggiungo, vediamo la storia di un'Europa che si sta riunificando e che con la promessa di reciproca integrazione (e dunque di maggior benessere e maggior democrazia), ricomincia a sperare; di un'Europa in cui il problema della nazione non è più separabile da quello della "cittadinanza" e questa dipende sempre più dall'avanzare della società civile internazionale.

C'è perciò il rischio, messe così le cose, che se davvero volessimo sciogliere la continuità con questa vicenda, la nostra "rocambolesca" avventura perda il suo contesto; e che una volta decontestualizzato, un testo (il nuovo Statuto) che reclama un massimo di identificazione comune dai friulo-giuliani, perda il suo obiettivo e la propria necessità. Perché, come ha sottolineato Giuliano Amato "nel contesto europeo riemergono con nuove potenzialità le vostre ragioni originarie che, fondamentalmente, sono quelle di fare tessuto per la convivenza delle diversità e farle convivere in termini collaborativi, aprirvi in quanto Regioni frontaliere alla collaborazione anche economica, costruire servizi e prospettive comuni"<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Si veda l'intervento di Giuliano Amato in occasione del Quarantennale dell'Assemblea Regionale del Friuli Venezia Giulia, Trieste 26 maggio 2004.

<sup>27</sup> Vedi Giampaolo Valdevit, cit.

<sup>28</sup> Giuliano Amato nell'intervento citato.

## Rifare l'amministrazione

Non dobbiamo perciò “rifondare” la specialità regionale, dobbiamo “rifare la Regione”, cioè la sua amministrazione, che è un altro paio di maniche.

Del resto, il passaggio attraverso il *welfare state* non è avvenuto invano: esso ha profondamente modificato il rapporto tra cittadini e sfera pubblica mettendo in primo piano la dimensione dei servizi e il problema dell'efficacia, cioè i problemi dell'amministrazione. E' questa la ragione per la quale desiderare di trovarsi “in una diversa Regione” implica anzitutto “rifare” la sua amministrazione. Proprio nei giorni scorsi Sabino Cassese, sul Corriere della Sera, ha parlato a proposito delle Regioni, di organismi “prigionieri della sempre risorgente tentazione dell'accentramento regionale” e ha aggiunto che “con lodevoli eccezioni, le strutture regionali sono precarie, mal gestite, dominate dal clientelismo. Il merito, i concorsi, le promozioni sulla base di valutazioni comparative ed aperte, la misura dell'efficienza, l'attenzione per i bisogni dell'utenza, sono sconosciuti nella maggior parte delle Regioni”<sup>29</sup>. E solo l'ossessione di casa nostra per l'identità (e più ancora la convinzione che si possa costruirla attraverso il meccanismo del “comando politico”), spiega questa sottovalutazione all'interno del dibattito in corso sulla revisione dello Statuto; e spiega perché si immagini la prospettiva della riforma dello Statuto in modo non molto diverso da come avrebbero potuto concepirla i costituenti del Settecento e dell'Ottocento, quasi che le scienze sociali del secolo scorso non abbiano da dire nulla al riguardo.

Resta il fatto, tuttavia, che società vitale vuol dire innanzitutto una società democratica e una società sicura; ma anche una società capace di crescita, con tutto quel che comporta in termini economico-sociali e di modernizzazione. Questi, del resto, sono gli elementi che hanno percorso tutta la storia europea del dopoguerra. Si tratta, però, essenzialmente di problemi “di governo”. Nella fase costituente c'è infatti il rischio di cui ha parlato Valerio Onida a proposito di riforme

---

<sup>29</sup> Sabino Cassese, Corriere della Sera del 16 agosto 2004

costituzionali. E cioè che il clima che individua, in modo spesso confuso, nella Costituzione e nella sua presunta inadeguatezza (nel nostro caso nello Statuto) la causa di tutti i mali, finisca per essere un pretesto non all'impossibilità, ma all'incapacità di governare e di avviare la nostra comunità regionale attraverso già possibili passi di trasformazione reali<sup>30</sup>.

### **Il rischio di strategie inconciliabili**

Una volta fissate queste premesse, sul piano del metodo c'è un interrogativo che, alla luce degli annunci fatti dagli onorevoli Saro, Fontanini e Romoli, dovremmo porci e che comunque rimane aperto: se, cioè, l'esito fallimentare della Bicamerale (e, a ben guardare, il modo stesso con cui si è giunti nella scorsa legislatura alla riforma del Titolo V e con il quale si procede con la riforma attualmente in discussione) debba essere interpretato come la conferma dell'impossibilità per i partiti di pervenire consensualmente ad una riforma della Costituzione a causa della inevitabile inconciliabilità delle loro (mutevoli) convenienze e delle loro strategie. Si tratta di un'eventualità da considerare: solo la comprensione della differente scala di priorità dei vari protagonisti politici consente infatti di fornire una spiegazione dell'andamento dei lavori della Bicamerale e della loro conclusione.

### **La riforma della Costituzione: un "cantiere" aperto**

Tra gli eventi che mettono in discussione il ruolo e l'identità della Regione c'è, ovviamente, anche l'entrata in vigore della Legge Costituzionale di riforma del Titolo V e la riforma della Costituzione attualmente in discussione. Naturalmente, nessuno sa esattamente quale sarà il destino dell'ennesima proposta di riforma costituzionale approvata dal Senato in prima lettura nel marzo scorso e ora all'esame della Camera. Non è nemmeno chiaro se si tratti davvero di

---

<sup>30</sup> Si veda Valerio Onida, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, Il Mulino 1/2004.

una proposta seria o non piuttosto di un gigantesco cartellone pubblicitario. La riforma è infatti una sorta di *patchwork* che cerca di cucire insieme in modo raffazzonato una serie di slogan elettorali (uno per ciascuna componente politica della maggioranza: il premierato forte per Forza Italia, Roma capitale e l'interesse nazionale per AN e la "devolution" per la Lega).

A tutto ciò va aggiunto che con l'inserimento dell'emendamento 42.18 proposto da Anedda, Saponara, Di Giandomenico e Fontanini (all'ultimo comma delle disposizioni transitorie, art. 42), si è voluto rendere indubitabile che le disposizioni della legge costituzionale in esame si applicano anche all'ordinamento delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome sino all'adeguamento (ipotetico) dei rispettivi statuti. Con una formula invasiva degli Statuti speciali che si riferisce complessivamente a tutte le disposizioni della legge costituzionale in esame (tanto per esemplificare, dall'ampliamento dei settori di disciplina legislativa soggetti al coordinamento della legge dello Stato alla disciplina del riconoscimento delle autonomie funzionali e all'interesse nazionale), l'emendamento le rende direttamente e immediatamente applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome anche in deroga a quanto diversamente deriverebbe dalle prerogative, potestà e competenze stabilite negli statuti speciali. In questo modo le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale vengono equiparate nei confronti delle prerogative e potestà che quelle disposizioni riconoscono allo Stato e nei limiti che quelle dispongono alla loro potestà normativa o amministrativa. Inoltre la deroga alla applicabilità degli statuti speciali travolge l'intermediazione delle norme di attuazione (e delle Commissioni paritetiche) e affida alla legge ordinaria la disciplina di dettaglio anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

## **Una transizione da completare**

Tuttavia, anche al di là di queste considerazioni contingenti e dei motivi occasionali che inducono la maggioranza ad occuparsi di riforme costituzionali, resta il fatto che il cambiamento, l'apprendimento e l'adattamento nel sistema politico italiano sono ancora in corso. Ma per completare il cammino percorso, con le ulteriori condizioni istituzionali necessarie, ci vorrà probabilmente ancora del tempo e più d'un "aggiustamento". Tanto per capirci, in Germania ben 35 modifiche costituzionali, su 48 complessive, tra il 1951 e il 2000 hanno innovato le relazioni tra *Bund* e *Länder* (di solito nel senso di un trasferimento di competenze da questi a quello), tanto da configurare oggi il federalismo tedesco in modo ben diverso dal modello concepito originariamente. Presumo che la riforma attualmente in discussione, posto che davvero giunga a compimento, non sarà sufficiente a chiudere il capitolo delle riforme. Basterebbe pensare, del resto, solo alle implicazioni dell'attuazione dell'art. 119.

## **Il procedimento previsto per l'adozione dello Statuto**

La procedura di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali stabilita dall'art. 138 richiede maggioranze sufficientemente coese che non sembrano essere attualmente presenti nel Parlamento italiano. Va inoltre evidenziata la "debolezza" del procedimento previsto per l'adozioni degli statuti delle regioni ad autonomia speciale nel testo in discussione. Ritengo che la sola previsione dell'intesa non sia una garanzia sufficiente e ci sia l'esigenza di un rafforzamento del carattere "pattizio". Per questa ragione abbiamo proposto emendamenti per introdurre la possibilità di un referendum oppositivo regionale (per evitare che il Parlamento possa approvare un testo in difformità dall'intesa con la Regione interessata, ma anche per evitare di blindare troppo l'esame parlamentare) e sopprimere il limite temporale di sei mesi e quindi la possibilità per il Parlamento di adottare la legge senza

la preventiva intesa, o, in alternativa, richiedere una maggioranza dei 2/3 dei componenti per l'approvazione della legge adottata in assenza di intesa<sup>31</sup>.

### **Una via più “semplice”: legge statutaria e ordinamento delle autonomie**

In queste condizioni, dopo quattordici mesi di crisi politica che si è conclusa senza concludersi, con la trasformazione del governo Berlusconi in un esecutivo balneare; e con una transizione politico-istituzionale ancora da completare, i cui esiti sono del tutto imprevedibili, non ritengo né realistico né auspicabile confidare unicamente in una procedura ancora interamente affidata agli esiti della discussione parlamentare. Tanto per fare un esempio, al Trentino-Alto Adige non passa neanche per la testa di intraprendere tale strada. Soprattutto se si considera che se si tratta di introdurre gli adattamenti necessari per stabilizzare i mutamenti positivi intervenuti dopo la rottura dei primi anni '90 e se si tratta di fare il punto sui cambiamenti che hanno già mutato la struttura del sistema politico italiano e regionale per poi esplorare le innovazioni più adeguate per chiudere, nella dimensione regionale, la transizione; allora si può procedere per una via più semplice, più flessibile e, quel che più conta, già affidata alla autodeterminazione regionale, sia per quel che riguarda la forma di governo e la legge elettorale che per quanto riguarda l'ordinamento delle autonomie locali.

Se infatti i risultati che l'azione riformatrice si propone di ottenere, in modo non molto diverso da quel che avviene in sede nazionale, sono quelli di accrescere la stabilità di governo e l'efficacia dell'azione governativa; di definire gli itinerari a garanzia del ruolo dell'opposizione (la rivalutazione competitiva della sede consiliare; le garanzie dell'opposizione, ecc.); di una più ampia redistribuzione di poteri tra “centro” e

---

<sup>31</sup> Gli emendamenti al progetto di riforma della Parte II della Costituzione (A. C. n. 4862) discussi in Commissione Affari costituzionali, sono reperibili sul sito della Camera dei Deputati ([www.camera.it](http://www.camera.it)) nell'allegato di mercoledì 7 luglio 2004.

“periferia”; se questi sono gli obiettivi, allora, per conseguirli, si può in larga misura procedere, sulla scorta delle indicazioni elaborate dalla Convenzione, attraverso la legge regionale ordinaria, da un lato (sia pure nel rispetto dei vincoli procedurali che la caratterizzano come fonte rinforzata a competenza riservata: la cosiddetta legge statutaria) e la riforma delle autonomie locali dall’altro. Specie se si considera che ormai la gran parte degli attori politici regionali e, quel che più conta, la gran parte degli elettori, ha ormai interiorizzato la logica di fondo della democrazia maggioritaria e l’ipotesi di un rafforzamento delle autonomie locali.

Ti ho esposto sinceramente le mie opinioni e spero davvero che possano contribuire alla discussione in corso e al lavoro delle riforme. Mi auguro anche che riescano a persuadere i membri della Convenzione a riconsiderare alcune delle posizioni meno convincenti.

Con i più cordiali saluti,

*Alessandro Maran*  
Deputato al Parlamento

Agosto 2004