

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

I Commissione - Resoconto di mercoledì 14 novembre 2007

Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

C. 519 cost. Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, C. 840 cost. Zeller, C. 1166 cost. Lenna e C. 1816 cost. Stucchi.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Alessandro MARAN (PD-U) nota innanzitutto che la proposta di testo unificato presentata dal relatore molto opportunamente evita la riproposizione, nel testo dello Statuto, delle disposizioni già contenute nella Costituzione. Non si comprende infatti l'utilità di ripetere pedissequamente principi fondamentali già enunciati negli stessi termini dalla Costituzione: la previsione nulla aggiunge e crea invece il sospetto di una divisione a compartimenti stagni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, quasi che quei principi non valessero per la regione o nella regione. Oltretutto la Corte costituzionale ha già ritenuto priva di alcuna efficacia normativa la riproposizione di norme costituzionali di principio negli Statuti delle regioni ordinarie.

Considera altrettanto opportuna la scelta di espungere dal testo il preambolo, che, essendo privo di autonomo contenuto normativo, non fa parte dell'articolato. Oltretutto, il preambolo dello Statuto è redatto in termini che contrastano con il fatto che l'approvazione dello statuto medesimo è atto non della Regione ma dello Stato nei modi e nelle forme di cui all'articolo 116 della Costituzione. Il preambolo conferisce infatti, come ha rilevato il relatore, un carattere «identitario» allo statuto proposto. In questo modo, pur presentandosi come legge costituzionale e quindi atto del Parlamento nazionale, lo statuto nella sostanza si dichiara atto «identitario» della comunità e dell'assemblea regionale, che il parlamento nazionale può soltanto approvare.

In via generale, ritiene che bisognerebbe evitare le costituzioni aspirative, quelle che gli anglosassoni chiamano *aspirational constitutions*. Proprio come in passato si sono avute, con conseguenze disastrose, economie mirate, vale a dire centralizzate e pianificate, sul tipo di quella sovietica, così oggi si stanno sviluppando «costituzioni mirate», ossia *target constitutions*, che sono con altrettanta probabilità destinate a produrre disastri.

Sottolinea quindi che di rifondazioni dal basso non ha senso parlare sin quando la regione deriva la sua autonomia da una legge dello Stato e non da originari poteri di «autodeterminazione». A suo giudizio, questo è il nodo di fondo sul quale preliminarmente occorre soffermarsi. Anche perché le scelte che la Commissione potrebbe adottare nel caso dello statuto della regione Friuli Venezia Giulia dovrebbero poi essere confermate anche per le altre autonomie speciali, e ciò anche in relazione alla procedura di modifica dello Statuto stesso.

Sebbene nel Preambolo si riconosca che si tratta di mero adeguamento, tanto il Preambolo stesso, quanto il progetto di revisione nel suo insieme risentono della pretesa di rifondare lo Statuto a partire dalla tesi che la specialità della regione risiede nell'essere terra di tre minoranze: la friulana, la slovena, la tedesca; di queste, la friulana sarebbe addirittura la «vera» maggioranza della regione. Personalmente non condivide però la tesi che oggi, superata la questione internazionale, la specialità si legittimerebbe soltanto con la presenza della minoranza linguistica friulana e che l'autonomia debba potersi leggere come autogoverno della minoranza: tesi da cui deriva l'enfasi sulla presenza delle minoranze e sulle diversità linguistiche. Il modello, in altre parole, è quello

dell'Alto Adige/Südtirol, nel quale l'autonomia è funzionale alla tutela minoritaria e la tutela della minoranza è il fine dell'autonomia. Le tracce di questa impostazione sono presenti fin dai lavori preparatori della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto. Secondo alcuni, il Friuli, come la Scozia, sarebbe un caso di *Staleless nation*, cioè un territorio che pur privo di sovranità statale ne ricopre i presupposti sostanziali, essendo dotato di una propria riconoscibile identità. Si tratterebbe, con le parole del sindaco di Udine, Ceccotti, di definire costituzionalmente l'«entità politica» che si va costruendo menzionando «la presenza maggioritaria della minoranza», cioè quella friulana: la revisione dello Statuto diventerebbe quindi il pretesto e l'occasione per riconoscere costituzionalmente la «nazione» del Friuli, intendendo la specialità come «una forma attenuata di statualità»; tutto questo per ottenere il riconoscimento del Friuli come di un «piccolo Stato» nel quale «una comunità compatta parla una lingua localmente maggioritaria». Da qui le ricorrenti proposte di autonomia separata per Trieste e per il Friuli.

Fa presente che, del resto, l'esempio di Catalogna e Paesi Baschi è apertamente richiamato. Ad esempio, nell'Atto di indirizzo per la predisposizione degli atti necessari all'istituzione dell'Associazione fra le province del Friuli, approvato dal Consiglio provinciale di Udine il 16 aprile 2007, si citano l'esperienza di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia nonché quella belga. Insomma, l'istituzione di una forma stabile di coesione delle comunità provinciali del Friuli non è proposta al fine di migliorare la qualità del governo locale e, quindi, la qualità della vita dei cittadini bensì per tracciare un confine tra il territorio friulano e l'esterno: di qui la netta contrarietà della provincia di Gorizia e di ampi settori del pordenonese.

Personalmente, dubita che il complesso sistema politico belga possa diventare un modello per il Friuli Venezia Giulia, né si capisce perché in Friuli si dovrebbe fare come in Catalogna o nei Paesi Baschi. Nutre inoltre serissime perplessità in merito all'idea che per rifondare l'ordinamento regionale occorra richiamarsi alla composizione plurilinguistica della regione.

Infatti, in primo luogo rileva che la lettura dell'autonomia differenziata proposta col progetto in discussione, secondo la quale la specialità risiederebbe nell'essere il Friuli Venezia Giulia terra di tre minoranze, non è per nulla pacifica. Da tempo, del resto, il professor Sergio Bartole ha prospettato una più fondata lettura delle ragioni dell'adozione dello Statuto sottolineando come l'origine della specialità vada ricercata in una singolare corresponsabilità della regione nella gestione dell'economia. Si trattava, infatti, di mettere insieme un Friuli allora poverissimo ed afflitto dall'emigrazione con quel che restava della Venezia Giulia, ossia con le due province «mutilate» dalla guerra: Trieste e Gorizia. Della presenza di minoranze linguistiche si era ragionato alla Costituente prima della ratifica del trattato di pace e del conseguente, pesante ridimensionamento della regione Giulia, ma successivamente il discorso era stato abbandonato e quando lo statuto regionale venne adottato nel 1963, dopo un quindicennio e in un quadro politico e internazionale diverso da quello in cui operò l'Assemblea costituente, il riconoscimento dell'autonomia differenziata venne fatto risalire alle peculiarità socio-economiche di un'area geografica collocata al confine orientale del Paese e però destinata, proprio per questa sua collocazione, a trovare una nuova integrazione al di là delle differenze territoriali. Questa non può, a suo avviso, ritenersi una vicenda superata. Coloro che pensano che le regioni a statuto speciale godano di troppi privilegi il più delle volte dimenticano le maggiori responsabilità che ad esse spettano, ieri come oggi: ieri ai confini territoriali più controversi e tormentati dell'Italia unita e oggi al confine tra mondi che si stanno integrando. Di queste perduranti responsabilità, accingendosi alla revisione dello Statuto, occorre, a suo parere, avere piena consapevolezza, specie quando si tratta, come nel caso del Friuli Venezia Giulia, di una storia di successo: una storia che ricalca le origini, le ambizioni e le dinamiche del progetto di integrazione europea, e non casualmente, dal momento che la combinazione di politica ed economia è stata una caratteristica costante dell'Unione europea. In secondo luogo, ritiene che la proposta risenta dell'idea che le istituzioni non appartengono ai cittadini ma ad una comunità etnica: peraltro in questo caso «inventata», in quanto non solo il friulano è parlato da una minoranza, ma ad oggi non costituisce una fonte di identificazione collettiva di tipo esclusivo. La proposta finisce quindi per considerare evidente che la lingua parlata

sia all'origine di un sentimento condiviso da un gruppo sociale di minoranza. In questo modo la volontà politica di edificare un popolo tende ad esprimersi in una particolare cultura in base alla quale la titolarità delle istituzioni non spetta ad un *demos* composto da cittadini, ma ad una o più comunità etnoculturali; col rischio che le istituzioni, da presidio dei diritti individuali, divengano presidio di una particolare interpretazione dei diritti collettivi. In questo modo la tutela esterna della lingua minoritaria può agevolmente combinarsi con una restrizione interna dell'esercizio dei diritti individuali alla tutela: restrizione perché solo l'appartenenza alla comunità, per come viene delimitata e definita da un'autorità, garantisce l'esercizio dei diritti individuali. Si tratta di un modo di intendere le istituzioni che è giunto addirittura a sancire che l'esercizio di un diritto politico di base, come quello di potersi candidare per il consiglio regionale in condizioni paritarie, debba sottostare, nel caso di un cittadino italiano di nazionalità slovena, all'interpretazione particolare che di questa forniscono i dirigenti di un partito etnico. L'articolo 33 dispone infatti che un seggio sia di fatto garantito al partito etnico sloveno. Come dire che uno sloveno che non condivide l'interpretazione esclusivista dell'identità slovena offerta dai dirigenti di questo partito e si candida in un partito multietnico ha meno possibilità di conquistare un seggio di un altro che la condivide. Aggiunge che è, a suo giudizio, forte il rischio di creare artificiosamente nuove fratture proprio quando le vecchie si stanno ricomponendo. I vecchi nazionalismi hanno tracciato frontiere linguistiche che si fatica a cancellare e c'è chi crede di proteggersi dal cambiamento innalzandone di nuove. Ma tentare di tracciare confini identitari netti dove non esistono implica spesso una qualche riduzione della libertà individuale. Cittadinanza ed etnia sono infatti 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 si deve 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. Chiarisce, per evitare fraintendimenti, di essere tra quanti si sono battuti per la promozione di uno stabile pluralismo linguistico e per il riconoscimento delle lingue regionali o minoritarie. Ma ritiene anche che la tutela delle tradizioni e delle forme di vita costitutive dell'identità debba servire, come ammoniva Habermas, unicamente al riconoscimento dei loro membri in quanto individui, e che non possa quindi avere il senso di una tutela biologica della specie compiuta per via amministrativa. È ovvio infatti che uno Stato di diritto possa 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. Non è un caso che in questi mesi, in merito alla legge di tutela del friulano proposta dalla Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia, sia in corso un confronto intenso non tra chi è favorevole e chi è contrario: un confronto che avviene tra culture istituzionali opposte in tema di diritti delle minoranze. Il dissenso infatti riguarda due punti: in primo luogo che cosa si debba intendere per tutela della lingua friulana, il che ha messo in luce approcci diversi in merito al rapporto tra lingua e identità etnoculturale; ed in secondo luogo la preoccupazione circa possibili conseguenze illiberali dei meccanismi istituzionali di tutela, palesemente limitativi dei diritti individuali, previsti dalla legge in discussione. Si tratta di un tipo di confronto cui l'opinione pubblica nazionale è raramente esposta, ma al quale ritiene occorra dedicare più attenzione, visto che la sfida che gli immigrati pongono al nostro paese è in buona sostanza quella della loro integrazione. Infine, ritiene sussistente il rischio di alimentare un equivoco circa il federalismo. Il federalismo, e cioè l'esigenza di una maggiore autonomia, di una maggiore libertà «dal basso», si può configurare in due modi molto diversi: l'uno è l'anticamera delle secessioni, vale a dire il federalismo come ideologia, lotta contro lo Stato centrale per delineare patrie e popoli in contrasto con lo Stato nazionale; l'altro cerca invece di far corrispondere l'attenzione per gli affari collettivi alle responsabilità individuali, ponendo fine a quell'assetto centralistico che trasforma cittadini e

comunità in sudditi. È, questo, un progetto riformista: uno strumento per affrontare i problemi dello sviluppo. Nel nostro paese, e più ancora nella regione Friuli Venezia Giulia, le due tendenze sono pericolosamente convissute, non essendo emerso a sufficienza il loro diverso significato. Ma forse è venuto il momento di chiarire che una cosa è l'autonomia e un'altra cosa è la sovranità, e che di rifondazioni dal basso non ha senso parlare sin quando la regione deriva la sua autonomia da una legge dello Stato e non da originari poteri di autodeterminazione.

Quanto al merito del provvedimento, rileva brevemente che la tecnica dell'elencazione delle materie contenuta non è innovativa quanto all'ampiezza dei poteri assegnati e ricalca quella adottata dalla revisione costituzionale del 2001: si è detto che questa comporta una eccessiva frantumazione delle materie che non facilita l'individuazione degli ambiti di competenza rispettivi dello Stato e della regione e quindi espone la regione alle incursioni del legislatore statale sul suo terreno rendendo difficile un giudizio chiaro della Corte costituzionale, come dimostra la recente giurisprudenza. La terminologia adottata è spesso nuova ed ha quindi un significato incerto, non verificato dall'esperienza: è il caso dell'articolo 56, comma 2. D'altra parte, ad esempio, la previsione della competenza regionale in materia di fondazioni bancarie e di ordinamento delle professioni richiederebbe qualche qualificazione. Ma si tratta di considerazioni che si potranno sviluppare in seguito.

Per il momento si limita ad esprimere la convinzione che il buon esito dell'iniziativa legislativa presupponga un ridimensionamento della proposta di revisione statutaria, nel senso di configurarla come un adeguamento dello statuto alla riforma costituzionale del 2001, anziché come una pretesa di rifondazione.