

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

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).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 novembre 2007.

Roberto MENIA (AN) si dichiara preliminarmente contrario alla stessa opportunità di dare luogo all'esame del provvedimento in oggetto, che reca la complessiva riforma dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia. Si tratta di una «riscrittura», fondata su presupposti sbagliati se non proprio falsi e puramente ideologici, e non certo di un «adeguamento» dovuto ai mutati tempi o esigenze. Si sofferma quindi su alcune questioni di merito e di metodo. In particolare fa presente che la proposta di legge costituzionale C. 519, trasmessa dalla Regione, è tutt'altro che condivisa, trattandosi di un testo approvato dalla sola maggioranza politica oggi al governo regionale, la cui scadenza è prevista per la prossima primavera: è questa la vera urgenza alla base delle richieste rivolte a questa Commissione di accelerare l'esame del provvedimento, e non certo quella, pretestuosamente utilizzata, di celebrare il quarantacinquesimo anniversario dello Statuto speciale il prossimo 31 gennaio 2008.

L'esame di questo provvedimento andrebbe affrontato nel quadro generale della rivisitazione delle autonomie speciali o, meglio ancora, di tutte le autonomie regionali nel quadro di un rinnovato patto costituzionale generale e condiviso, che chiuda la stagione delle modifiche costituzionali fatte a colpi di maggioranza. A sostegno di tale tesi ricorda che lo stesso presidente Violante ha affermato, nel corso della seduta del 20 dicembre 2006, che sono in corso analoghe iniziative anche da parte di altre regioni ad autonomia speciale ed è evidente che le scelte che la Commissione potrebbe adottare con riferimento allo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia dovrebbero essere confermate anche per le altre autonomie speciali.

Il nuovo Statuto proposto dalla regione Friuli-Venezia Giulia sconta innanzitutto il limite di peccare di presunzione. Si tratta innanzitutto della presunzione di una piccola regione, di poco più di un milione di abitanti, di affermare un'identità paritaria rispetto a quello dello Stato, come si evince dall'affermazione di una presunta natura pattizia dello Statuto, falsa quarantacinque anni fa come oggi, così pure della presunzione di poter svolgere una propria politica estera, di fatto svincolata da quello dello Stato, come si evince dai poteri che vorrebbe autoconferire in capo al suo presidente. Questa caratteristica trova ulteriore conferma nella presunzione di volere riscrivere una propria Costituzione, che appare per lo più una «parodia» della nostra Costituzione, con l'enunciazione e la ripetizione di contenuti, riveduti e corretti, dei principi fondamentali già contenuti nella Carta costituzionale. Più in particolare, sottolinea la presunzione di volere affermare un'identità regionale, di natura totalmente ideologica, basata sulle differenze linguistiche, per lo più presunte. Al riguardo ritiene illuminante quanto dichiara il «preambolo», contenuto nella proposta di legge C. 519, a suo parere costituzionalmente illegittimo e comunque opportunamente espunto dal relatore nella proposta di testo base.

In sostanza, ritiene che la proposta di legge in questione abbia disegnato una regione «apolide», fondata su lingue e identità diverse, come si evince dalla lettura dell'articolo 1, che reca la denominazione della regione in quattro lingue, quando invece la sua specialità si affermò proprio a

seguito della sua appartenenza nazionale e delle vicende postbelliche del confine orientale. Ricorda in proposito che l'Assemblea Costituente approvò il testo di quello che sarebbe diventato l'articolo 116 della Costituzione con l'inclusione del Friuli-Venezia Giulia, che sarebbe stata elevata a regione a statuto speciale nel 1963, nella seduta del 27 giugno 1947. Si era allora all'indomani della firma del Trattato di pace, che ebbe luogo il 10 febbraio 1947 e che non era ancora esecutivo: con esso l'Italia cedeva, ad est, alla Jugoslavia, Zara, Fiume e il Carnaro, l'Istria con la gran parte della provincia di Pola, parte delle province di Trieste e Gorizia. Si istituiva il Territorio libero di Trieste, comprendente la città (zona A), sotto l'amministrazione provvisoria angloamericana, e la zona nordoccidentale dell'Istria (zona B), sotto l'amministrazione provvisoria jugoslava. In pratica si immaginava allora di creare la regione Friuli-Venezia Giulia riunendo ciò che restava della Venezia Giulia «storica» ed il Friuli, che costituiva parte del Veneto: dagli atti della Costituente si rilevano interessanti dispute come quelle dei deputati veneti che non volevano «cedere» il Friuli, o quelle dei deputati friulani che non volevano lo statuto speciale, i deputati giuliani che volevano la denominazione Venezia Giulia anteposta a Friuli. Cita, al riguardo, le testimonianze del deputato Tessitori, che aveva affermato che non era possibile definire la regione come «mistilingue», e Ruini, Presidente della Commissione dei 75. Ricorda quindi che negli anni seguenti fu la «questione Trieste» a tenere banco, anche alla luce degli sviluppi successivi, come il *memorandum* di Londra (5 ottobre 1954), a cui seguirà il ritorno di Trieste all'Italia (26 ottobre 1954) e la questione irrisolta sulla sorte della Zona B, a cui l'Italia rinuncerà ventuno anni dopo con il Trattato di Osimo. Ricorda quindi gli interventi del Ministro degli affari esteri *pro tempore* Martino sul citato memorandum, che ebbe a definire questo accordo come l'unica soluzione praticabile, e che sostenne che nessun impegno comunque era stato mai assunto dal Governo italiano per considerare definitivo l'accordo stesso. Ricorda quindi la posizione del deputato Pietro Nenni, che ritenne mortificante la posizione dell'Italia a seguito della conclusione del *memorandum* e che affermò che l'eventuale concessione dell'autonomia speciale al Friuli-Venezia Giulia andava finalizzata ad agevolare un'analogha iniziativa da parte della Jugoslavia, al fine di tutelare la comunità italiana lì presente.

Fa quindi presente che la ricostruzione storica da lui fornita evidenzia che la concessione al Friuli-Venezia Giulia di uno Statuto speciale deriva da questioni politiche postbelliche di carattere internazionale, dal Trattato di pace alla questione Trieste, e che pertanto il tema delle minoranze linguistiche ha sempre rivestito un'importanza marginale, precisando comunque che in nessun caso si è mai ragionato della presenza di una minoranza linguistica friulana.

La proposta di Statuto elaborata dal Consiglio regionale friulano vuole fondarsi, invece, su una inesistente identità quadrilingue della stessa, promuovendo a «minoranza nazionale» quello che nello statuto attuale è definito «gruppo linguistico» sloveno, promuovendo a «minoranza linguistica» i friulani, cosa che è un'aberrazione totale e assoluta, antistorica e antinazionale, nonché asserendo una rilevanza che non esiste nella sostanza e nei numeri dei pochissimi germanofoni che risiedono al confine con l'Austria.

Osserva invece che, in realtà, la questione della minoranza slovena è ormai abbondantemente superata. Dopo sessant'anni di storia repubblicana, una lunga serie di norme nazionali e regionali di tutela hanno creato o permesso di creare una fitta rete di scuole, istituzioni, teatri, enti, banche, programmazione televisiva e finanziamenti a favore della comunità slovena.

Da ultimo, con la legge n. 38 del 2001 si è conclusa la antica questione della «legge di tutela globale degli sloveni». Si è realizzato, anche a discapito degli italiani, il bilinguismo amministrativo per gli appartenenti alla minoranza stessa. Si è andati anche oltre, imponendo norme poco gradite ai residenti a Trieste e Gorizia. Si sono voluti definire sloveni anche coloro che tali non sono: cita, al riguardo, le recenti proteste degli abitanti della Val di Resia e del Natisone, che non vogliono essere definiti sloveni. Più in particolare, osserva che nella stessa legge, l'articolo 5 prevede che nel quadro delle disposizioni della legge 15 dicembre 1999, n. 482, e dei principi della legge medesima, forme particolari di tutela sono garantite alle popolazioni germanofone della Val Canale, cosa che dovrebbe giustificare il presunto quadrilinguismo contenuto nella proposta di Statuto elaborata dal Consiglio regionale veneto.

Osserva che la questione friulana è diversa. Dalla tutela della lingua friulana, sulla cui dignità di «lingua» si discute, si è passati alla non condivisibile affermazione per cui i friulani, cioè gli abitanti delle province di Udine e parzialmente di Pordenone e ancor più parzialmente di Gorizia, siano una minoranza.

Ricorda che, nel 1999, svolse il ruolo di relatore di minoranza nell'ambito dell'esame del provvedimento che divenne la Legge n. 482 del 1999, sulla «tutela delle minoranze linguistiche storiche». Al riguardo ricorda che, in quell'occasione, ebbe modo di affermare che «l'errore di questa legge sta nel fatto che essa si muova, da una parte, sulla premessa che il bilinguismo sia forma necessaria, per non dire ovvia, di tutela delle minoranze linguistiche, dall'altra promuovendo - ammesso che di promozione di tratti - a minoranze linguistiche popolazioni italiane che sono da sempre componenti della nazione italiana, come i friulani o i sardi». Oggi sta avvenendo proprio questo: si vuole asserire che i friulani siano una minoranza all'interno della Patria italiana e che tale minoranza sia essa stessa una nazione in sé. Ribadisce la propria assoluta contrarietà a considerare i friulani una minoranza, perché essi sono parte integrante della comune e plurale identità italiana, una tessera peculiare del complessivo tessuto nazionale. Ricorda inoltre che, nel dibattito all'Assemblea costituente sull'articolo 6, non si fece alcuna menzione dei friulani come «minoranza linguistica» e analogamente accadde in ordine alla costituzione della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia. Ritene, in sostanza che, nel momento in cui sono venute meno le ragioni di quella specialità, se ne ricercano di altre e nuove che in realtà non sussistono, su cui si dichiara contrario. Lo statuto speciale oggi non ha più le giustificazioni che lo originarono, come del resto è opinione diffusa. Il Friuli Venezia Giulia è una regione italiana come le altre, con in più la caratteristica di costituire un ponte verso l'Europa, che ha saputo costruire in questi quarantacinque anni un modello di riferimento. Pure nelle diversità, che furono motivo di forti contrapposizioni, si è garantito un equilibrio territoriale e si è saldata un'unità regionale che è un valore.

Se, da una parte, la dicotomia tra Trieste e Udine ha prodotto inutili duplicazioni di sedi, enti, istituzioni, dall'altra la Regione ha saputo però trasformarsi da area di confine lacerata e un tempo di emigranti, a realtà produttiva imporante, con un notevole sviluppo industriale nel pordenonese e nel Friuli. Del resto, ciò di cui gode il Friuli-Venezia Giulia in termini di risorse finanziarie, di entrate, di decimi, di quote sul gettito di tributi statali, di partecipazioni, di attribuzioni, di grado di decentramento dei poteri, di tutto il patrimonio di esperienze e buona amministrazione, sono dati acquisiti e irreversibili e sarebbe piuttosto giusto interrogarsi se i privilegi normativi e finanziari di cui godono le regioni a statuto speciale non siano da estendere rendendoli regola comune per tutte le regioni. Cita i casi dei numerosi comuni della provincia di Belluno, già disagiata perché di montagna, stretta tra due regioni a Statuto speciale, che tentano di accorparsi alle regioni confinanti. Si sofferma quindi sui punti principali della proposta di testo base presentata dal relatore. Al riguardo si dichiara contrario sulla diversità linguistica quale fattore costitutivo della specialità, come pure su quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, e dall'articolo 18, che stabiliscono la necessità di un'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. In proposito osserva che l'«intesa» è di fatto una sorta di potere di veto che contrasta con l'architettura della Costituzione. Analoga contrarietà esprime sull'articolo 3, che disciplina l'uso della bandiera, come pure sul Titolo II, che disciplina i principi fondamentali, che sembrano una rivisitazione adattata in chiave regionalistica dei principi fondamentali della Costituzione. Ribadisce poi la propria opinione negativa sul Titolo III, che reca la disciplina dei rapporti con l'Unione europea e del potere estero. In particolare, l'articolo 16 contrasta con quanto afferma il legislatore costituzionale all'articolo 117, secondo comma, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato con l'Unione Europea».

Si sofferma quindi sull'articolo 19, che al comma 3 prevede in modo indeterminato la possibilità di istituire le città metropolitane. Esprime perplessità sul comma 2 dell'articolo 26, che prevede che la legge regionale statutaria determina la forma di governo e i rapporti fra gli organi della regione. In proposito osserva che in questo modo si eludono le questioni fondamentali dell'ordinamento regionale rimettendole alla maggioranza politica. Analoga considerazione svolge sull'articolo 29,

comma 4. Ritiene quindi ultronea la previsione di cui all'articolo 31.

Si sofferma quindi sull'articolo 33, che reca la disciplina della rappresentanza della minoranza slovena. In proposito si definisce contrario a norme di favore politico, che danno luogo a divisioni etniche ed alla costrizione ai partiti o liste etniche. Questa disposizione però afferma, implicitamente, che la minoranza slovena è così poco rilevante da doverle garantire un seggio su sessanta, così smontando la raffigurazione della regione «multilingue».

L'articolo 40 non individua le modalità di elezione del presidente, se debba avere luogo a suffragio universale o meno, restando conseguentemente irrisolta la questione della «mozione di sfiducia». Passa ad esaminare il Titolo VI, in materia di fonti regionali, esprimendo la propria contrarietà in particolare sull'articolo 46, che prevede che «i progetti di modificazione dello Statuto approvati dalle due Camere in prima deliberazione sono trasmessi al Consiglio Regionale per l'espressione dell'intesa». Giudica tale norma inaccettabile, in quanto produce una delegittimazione ed uno svilimento del ruolo del Parlamento nazionale, annullato per dover sottostare ad una sorta di patto federale con la regione che ne annulla la primazia. In generale, ritiene che la questione della revisione statutaria debba essere riservata ad una norma di rango costituzionale che assicuri un procedimento uniforme e valido per tutte le regioni a statuto speciale.

Si sofferma sul Titolo VII, in materia di potestà legislativa e regolamentare, esprimendo alcune perplessità sugli articoli 54, 56 e 63. In particolare, con riferimento all'articolo 53, reputa criticabile la trasposizione quasi automatica alla potestà legislativa esclusiva di alcune materie in settori che destano perplessità per contenuto o ampiezza e sostanziale assenza di limiti.

Per quanto concerne il Titolo IX, in materia di finanze e patrimonio, osserva che l'articolo 68 fotografa la situazione attuale, applicando il concetto di federalismo fiscale a cui il suo gruppo è favorevole. Esprime tuttavia la propria perplessità sulla previsione del comma 8, che ipotizza la modifica del regime dell'imposizione con legge regionale.

Si sofferma poi sul Titolo X, in materia di rapporti con lo Stato. Al riguardo esprime le proprie perplessità sui contenuti dell'articolo 72, concernenti i rapporti con lo Stato ed in particolare sul comma 3 in materia di «partecipazione ai processi decisionali di interesse del Friuli Venezia Giulia in tutte le sedi istituzionali di concertazione, negoziazione e coordinamento» ed il comma 4 che vorrebbe attribuire al Presidente della Regione il rango di Ministro quando interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri per questioni che riguardano la Regione.

Conclude esprimendo la propria contrarietà sull'articolo 81, che prevede la redazione dello Statuto in lingua italiana, friulana, slovena e tedesca, richiamandosi alle considerazioni introduttive e affermando che questa proposta di Statuto nasce da un'impostazione che è culturalmente, politicamente e filosoficamente sbagliata, e pertanto inemendabile. Del resto anche autorevoli esponenti della maggioranza non nascondono una visione fortemente critica del provvedimento e non lo ritengono utile alla comunità che dovrebbe regolare ed al Paese più in generale. Ritiene che, al termine di questa discussione generale, sarebbe opportuna un'ampia pausa di riflessione prima di iniziare eventualmente l'esame degli emendamenti, per la cui presentazione comunque appare necessario un termine congruo, riservandosi di presentarne un numero ampio.

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/Süd Tirol, 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 multi-etnico 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.

Roberto ZACCARIA (PD-U) ricorda la recente sentenza n. 365 del 2007 con la quale la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legge con cui la regione Sardegna ha disciplinato uno specifico procedimento per la formulazione di una proposta di nuovo statuto da sottoporre al Parlamento, è intervenuta sul tema delle autonomie speciali. In particolare, la Corte si è soffermata sul rapporto e sulla differenza tra sovranità e autonomia speciale, sottolineando, tra l'altro, che la sovranità

popolare non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica», né può essere ridotta alla mera «espressione del circuito democratico», e rimarcando che non rileva minimamente la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, in quanto a tale processo istituzionale non può paragonarsi l'affermarsi del regionalismo in Italia, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle regioni ed agli enti territoriali.

A suo avviso, tale sentenza pone alla Commissione alcune importanti questioni su cui riflettere, valide non solo per il caso della Sardegna, ma in generale per il dibattito sulle autonomie speciali, compresa quindi quella del Friuli Venezia Giulia. In particolare, dalla sentenza emerge la necessità di individuare una chiara linea di demarcazione tra sovranità nazionale e autonomie speciali. Fa presente come l'attuale testo costituzionale, nel prevedere che gli statuti speciali siano «adottati» dal Parlamento con legge costituzionale, da una parte certamente esclude che l'autonomia speciale possa configurarsi come sovranità, ma dall'altra, parlando di «adozione», esclude anche che l'intervento statale sulla proposta di statuto possa essere del tutto libero e illimitato. Si tratta quindi di individuare non soltanto il limite dell'autonomia regionale, ma anche il «controlimite» della sovranità nazionale rispetto all'autonomia regionale.

In conclusione, sottolinea l'esigenza di individuare un criterio di riferimento il più possibile limpido per stabilire il punto di equilibrio tra sovranità nazionale e autonomie speciali, anche ricordando che è in attesa di essere discusso dall'Assemblea un progetto di legge costituzionale elaborato dalla Commissione per la revisione dei procedimenti di modifica degli statuti speciali (C. 203 e abbinato) e che le regioni a statuto speciale premono tutte per il riconoscimento del carattere pattizio degli statuti, ossia della loro non modificabilità in assenza di intesa con la regione interessata.

Franco RUSSO (RC-SE), premesso che svolgerà considerazioni di carattere personale, riservandosi di esporre le posizioni del gruppo di appartenenza in un successivo momento, esprime una valutazione favorevole della proposta di nuovo statuto di autonomia formulata dal consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ed ampiamente ripresa nella proposta di testo unificato del presidente e relatore. In particolare, valuta favorevolmente alcune aperture della proposta di nuovo statuto verso quella contemporanea evoluzione del potere pubblico che va sotto il nome di *governance*: intende quell'evoluzione per cui lo Stato cessa di essere il detentore esclusivo della decisione politica e legislativa per condividere quest'ultima con altri centri di decisione, pubblici e privati. Si tratta di un'evoluzione che caratterizza l'Europa e alla quale ha concorso e concorre non poco l'Unione europea; un'evoluzione che tende alla scomparsa della sovranità accentrata ed alla sua sostituzione con un meccanismo decisionale multilivello, nel quale istituzioni diverse cooperano alla definizione del quadro normativo finale. Si tratta, del resto, di un fenomeno che la stessa Costituzione ha ormai riconosciuto, là dove sancisce, al nuovo titolo V della parte seconda, il principio della sussidiarietà verticale.

Ciò premesso, condivide la scelta del relatore di espungere dal testo legislativo il preambolo, che non ha valenza normativa e che esprime, col richiamo a presunte origini, una nozione di identità che personalmente ritiene sbagliata in quanto concepita come un fatto naturale e biologico, laddove essa è, a suo avviso, un fatto culturale, una scelta della persona. Giudica però importante il riferimento contenuto nel preambolo alla regione come spazio aperto all'Europa e come terra di confine e luogo di incontro e di scambio, in quanto segno di una volontà di assecondare l'evoluzione in atto verso il sistema della *governance*.

Giudica parimenti con favore altre aperture contenute nella proposta di statuto. Si riferisce innanzitutto all'ipotesi di referendum non più solo abrogativo o consultivo, ma propositivo: si tratta di un'ipotesi da incoraggiare, in quanto segna un significativo passo verso una nuova concezione della democrazia, nella quale il popolo non è solo elettore dell'organo legislatore, ma è esso stesso legislatore; il che costituisce un'ulteriore passo verso il superamento della sovranità accentrata.

Condivide l'attribuzione di un potere consultivo, anche forte, al consiglio delle autonomie locali, sempre nella medesima prospettiva del coinvolgimento nella decisione pubblica del maggior numero di istituzioni e di livelli istituzionali.

Con riferimento all'articolo 53, condivide invece la riflessione del deputato Maran in ordine al fatto che elencare le materie di legislazione esclusiva di una regione può costituire un indebolimento, atteso che la Costituzione attribuisce alla potestà legislativa delle regioni tutte le materie che non sono espressamente riservate alla legislazione statale esclusiva o alla legislazione concorrente. Condivide poi l'inciso contenuto nell'articolo 42 della proposta di statuto del Consiglio e nell'articolo 40 della proposta di testo unificato del relatore, volto a mantenere la possibilità che il presidente della regione non sia eletto a suffragio universale e diretto, anche se l'opzione del governo consiliare non è stata valorizzata dalle regioni. Quanto al richiamo alle differenze etnico-linguistiche, premesso di non concordare con chi ritiene che su di esse debbano fondarsi le ragioni dell'autonomia speciale del Friuli Venezia Giulia, fa però presente che anche la storia ha il suo peso e che quella regione ha vissuto, come terra di confine, grandi tragedie. Ritiene d'altra parte che le questioni relative alle zone di confine e alla loro diversa composizione etnico-linguistica siano oggi adeguatamente risolte dall'Unione europea, la quale ha il merito di aver assicurato la pacifica convivenza dei popoli.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, osserva che la norma costituzionale deve assicurare l'unità dell'ordinamento e la sua coerenza interna. Ritiene quindi che, anche quando la sovranità sia suddivisa tra più centri e livelli decisionali, non si possa prescindere da un elemento di chiusura che assicuri l'unità e la coerenza del quadro normativo. Tale elemento è, a suo avviso, rappresentato per un verso dalla Costituzione, e quindi dalla Corte costituzionale, la quale valuta la conformità delle leggi alla Costituzione, e per altro verso dall'interesse nazionale, e quindi dal Parlamento e dal Governo, che devono poter intervenire quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento. Serve quindi individuare un opportuno bilanciamento tra autonomia e sovranità nazionale.

Osserva poi che, se le questioni di confine sono oggi superate, non lo sono per questo le ragioni dell'autonomia speciale. Occorre pertanto individuare più compiutamente le ragioni dell'autonomia speciale, al di là dei richiami ad Aquileia e alle differenze etnico-linguistiche, che rischiano di essere petizioni di principio.

Franco RUSSO (RC-SE) dissente in parte dal presidente, ritenendo che la competenza delle competenze, come può sinteticamente chiamarsi la competenza a regolare le competenze e a chiudere l'ordinamento, non debba spettare esclusivamente allo Stato centrale, essendo l'esigenza di unità e coordinamento garantita sì dalla Corte costituzionale, al livello interno, ma anche dalla Corte di giustizia, al livello europeo.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, essendo imminente l'inizio dei lavori dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta, che sarà convocata nella giornata odierna.

La seduta termina alle 10.50.

Omissis

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).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato, da ultimo, nella odierna seduta antimeridiana.

Il ministro Linda LANZILLOTTA esprime l'avviso che la discussione sulla proposta di testo unificato predisposta dal presidente e relatore in materia di revisione dello statuto della regione Friuli-Venezia Giulia non possa essere oggi disgiunta da una riflessione più ampia che investa il rapporto tra il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e gli statuti speciali e che, in tale quadro, affronti il tema di quale debba essere oggi il ruolo della specialità. È necessario affrontare questa riflessione anche in considerazione del fatto che il testo proposto dal relatore - ma, ancor prima, il complesso delle proposte di revisione statutaria, sia quella di iniziativa regionale, sia quelle di iniziativa parlamentare - non si configura come un mero adeguamento dello Statuto alle innovazioni introdotte dal titolo V, come, pure, l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 suggeriva, bensì come una profonda riscrittura dello Statuto stesso, dalla quale emerge un forte potenziamento dei poteri speciali della regione.

La riflessione risulta, a suo avviso, tanto più necessaria in quanto, configurandosi il testo come una piena espressione del potere costituente, da una parte esso non potrà non divenire un punto di riferimento per le altre regioni a statuto speciale e, dall'altra parte, tuttavia, deve essere definito tenendo conto delle esigenze generali di equilibrio del sistema. In particolare l'evoluzione dell'autonomia speciale deve essere valutata alla luce del processo di attuazione del titolo V e, allo stesso tempo, della necessità di prevedere sviluppi normativi che riducano le differenze tra regioni, agendo anche in coerenza con le trasformazioni geopolitiche, storico-sociali ed istituzionali intervenute nell'ultimo cinquantennio.

Rileva quindi che la natura profondamente innovativa della proposta di revisione dello Statuto, la quale emerge da molte delle parti del testo in esame. Profondamente innovative appaiono innanzitutto le norme di forte potenziamento del potere estero della regione, come pure le disposizioni dalle quali discende l'attribuzione alla regione del potere di disciplinare l'ordinamento delle autonomie locali anche in materia elettorale. Analoga portata innovativa si riscontra, a suo parere, nella disciplina dell'autonomia finanziaria della regione, rispetto alla quale va attentamente verificata la coerenza con i principi enunciati dall'articolo 119 della Costituzione, come pure nella regolamentazione delle fonti normative regionali.

Ritiene che la necessità di collegare la discussione sulla proposta di revisione dello Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia con una più ampia riflessione sul titolo V emerga anche dalla difficile definizione dei rapporti tra legislazione regionale e legislazione statale. Questo tema rappresenta infatti uno dei principali elementi di criticità nell'attuazione del titolo V della Costituzione ed è la causa prima del consistente contenzioso generatosi negli ultimi anni. Da questo punto di vista particolarmente delicate appaiono, nel testo in esame, le norme che disciplinano la facoltà della regione di emanare norme legislative nelle materie di competenza esclusiva dello Stato. La disciplina statutaria proposta non sembra tale da riuscire a superare il più generale problema dei rapporti tra diverse fonti legislative, quella statale e quella regionale, con il rischio di replicare se non ampliare la sovrapposizione e la conflittualità tra livelli normativi. In particolare, meritano un attento approfondimento, a suo parere, le disposizioni con le quali si amplia lo spazio di intervento delle norme di attuazione statutaria prevedendo che mediante esse si possano attribuire alla regione ulteriori funzioni tra quelle riservate allo Stato. La proposta va valutata sia in relazione all'attuale rango costituzionale delle fonti che attribuiscono funzioni legislative alle regioni, sia alle prerogative riconosciute al Parlamento in un corretto rapporto tra organi dello Stato.

Analoga riflessione ritiene che meriti la proposta di conferire alla regione, nei casi e nei modi previsti dalle norme di attuazione statutaria, il potere di modificare con propria legge i presupposti formali e sostanziali dei tributi statali il cui gettito sia devoluto in tutto od in parte alla Regione ferma restando l'entità dei proventi spettanti allo Stato. Alle norme di attuazione, e quindi ad una previa intesa tra Stato e regione, è rimessa anche la definizione dei presupposti e delle modalità dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato «nei casi di mancato rispetto degli obblighi derivanti

dalla normativa internazionale e da quella dell'Unione europea». Sebbene tali norme siano l'effetto dell'espansione del potere estero della regione, di cui appaiono il coerente corollario, esprime al riguardo perplessità, ritenendo che l'esito sia eccessivo.

Osserva poi che il testo sembra definire in più parti un complesso di poteri il cui esercizio sarebbe sottratto a vincoli di coordinamento con lo Stato e che tenderebbe a configurare una pariordinazione con lo Stato medesimo non tanto - come opportunamente prevede il nuovo articolo 114 della Costituzione - al fine di rompere le relazioni gerarchiche tra livelli istituzionali nell'esercizio di funzioni che continuano però a distinguere e differenziare il ruolo di ciascun livello, quanto a pariordinare i ruoli dello Stato e della regione fino a prefigurare una sorta di articolazione della sovranità: in tale chiave potrebbe infatti essere inteso il potere estero e quello in materia tributaria, se esercitati senza vincoli di cooperazione e di coordinamento sistemico con lo Stato. Un'ipotesi, quest'ultima, che peraltro è stata esclusa sul piano sostanziale, e non solo nominalistico, dalla Corte costituzionale, anche di recente, in relazione ad un'altra Regione a statuto speciale, cioè la Sardegna: fa riferimento alla sentenza n. 365 del 2007.

Fa poi presente che la contestualizzazione della discussione sulla revisione dello statuto del Friuli-Venezia Giulia nell'ambito di una più ampia riflessione sul rapporto tra statuti speciali e titolo V, cui accennava all'inizio, coinvolge necessariamente alcuni fondamentali provvedimenti attuativi della riforma costituzionale del 2001, attualmente in discussione in Parlamento: si riferisce alla Carta delle autonomie e al federalismo fiscale. Si tratta di due provvedimenti che, almeno in parte, riguarderanno anche le regioni a statuto speciale, contenendo principi di carattere generale che non possono non vincolare l'intero ordinamento costituzionale: in primo luogo, la garanzia dell'autonomia delle funzioni degli enti locali; in secondo luogo, il principio di solidarietà tra territori e cittadini in diverse situazioni economico sociali e, dunque, la partecipazione universale al Fondo di perequazione.

Concludendo, afferma che il Governo ritiene che il tema della revisione degli Statuti speciali sia opportuno e urgente per quel che attiene ai profili di adeguamento al titolo V, mentre una loro ampia e profonda riscrittura, quale quella proposta in relazione al Friuli-Venezia Giulia, richiede una forte e seria riflessione di carattere generale che, partendo dalle indiscutibili e indiscusse ragioni storiche della specialità, svolga un'analisi seria e attenta sui modi in cui è oggi possibile attualizzarne il significato e le forme, senza intaccare la coesione sociale oltre che l'unità nazionale. Fa presente, al riguardo, che, per parte sua, il Governo ha già invitato alcune istituzioni scientifiche ad avviare tale riflessione, ma ritiene quanto mai importante che questo tema, che, se non adeguatamente discusso e compreso dall'opinione pubblica, rischia di alimentare nuove divisioni, sia sviluppato in Parlamento.

Gianclaudio BRESSA (PD-U), con riferimento alla questione emersa nella odierna seduta antimeridiana relativamente al perdurare delle ragioni che portarono al riconoscimento dell'autonomia speciale, si dice convinto che le ragioni storiche siano oggi venute meno: questo almeno per alcune regioni, in quanto per altre sussistono vincoli di carattere internazionale. Ritiene, d'altra parte, che non sia realistico, oggi, pensare di revocare le autonomie speciali. È però certamente necessario ripensarle alla luce della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la quale ha previsto per le regioni ad autonomia ordinaria un livello di autonomia per alcuni versi più ampio di quello previsto dagli statuti speciali. Fa presente, tra l'altro, che le regioni ad autonomia ordinaria possono oggi definire autonomamente il proprio statuto, residuando allo Stato solo il potere di impugnarlo, eventualmente, davanti alla Corte costituzionale, dopo l'adozione; mentre le regioni ad autonomia speciale continuano ad essere rette da statuti approvati dal Parlamento con legge costituzionale, il che significa che il Parlamento può, se crede, intervenire sugli statuti di propria iniziativa, anche al di fuori dell'iniziativa della regione interessata. Ciò premesso, entrando nel merito della proposta di nuovo statuto del Friuli Venezia Giulia, esprime l'avviso che il testo proposto dal consiglio regionale si basi su un'impostazione dirimpente, quella di basare la specialità della regione sulla caratteristica della diversità etnico-linguistica. Al

riguardo osserva che è possibile pensare in termini di minoranza linguistica con riferimento agli sloveni, ma non ai friulani. Si tratta, peraltro, in entrambi i casi di lingue minoritarie ai sensi della legge n. 482 del 1999, il riconoscimento delle quali non può fondare la specialità, perché in tal caso non si vedrebbe perché non riconoscere l'autonomia speciale anche ad altre regioni italiane nelle quali si parlano lingue minoritarie, come la Calabria o il Molise.

Un altro elemento dirompente, a suo avviso, è dato dal fatto che la proposta di statuto formulata dal consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia configura un assetto confederale, più che regionale o federale; tende infatti ad attribuire alla regione caratteri statuali, trasformandola in un ente equiordinato allo Stato.

Aggiunge che lo statuto vigente prevede un titolo I di soli tre articoli, a fronte del quale il consiglio regionale propone ora un testo assai articolato, che configura in effetti una vera e propria carta dei diritti, con enunciazioni di principio, a volte anche interessanti, ma che riproducono la parte prima della Costituzione, col rischio di generare complessi problemi interpretativi in caso di discordanza dello statuto dalla Costituzione, atteso che lo statuto è legge costituzionale.

Con riferimento, poi, al riconoscimento di un diritto di intervenire nel procedimento di formazione degli atti regionali a chi ne possa subire un pregiudizio, di cui al comma 3 dell'articolo 13, osserva che si tratta di una previsione il cui impatto sul sistema istituzionale è imprevedibile, tanto più che non si fa riferimento al solo procedimento amministrativo, potendosi quindi intendere che si faccia riferimento anche al procedimento legislativo.

Ulteriori perplessità esprime sul titolo III della proposta di statuto, relativo al cosiddetto potere estero della regione. Si tratta di una disciplina fortemente innovativa, che incide in modo incontrollato sulla disciplina generale di cui all'articolo 117, che si applica espressamente anche alle regioni a statuto speciale. In sostanza, si pone in capo alla regione un potere di relazione internazionale che si svolge o in parallelo o in conflitto con quello dello Stato. Analoghe perplessità esprime sull'elenco delle materie di competenza legislativa regionale, che non è coordinato con il riparto di competenza legislativa di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché sulla procedura di adeguamento della normativa regionale alla normativa statale di principio nelle materie di legislazione concorrente: tale procedura, che prevede che nelle more dell'adeguamento della legislazione regionale si applicano le norme regionali e che solo dopo sei mesi il Governo possa agire per inadempimento, rischia di produrre distorsioni nei rapporti istituzionali tra Stato e regione. Non si dilunga poi sulla disciplina in materia di potere di imposizione tributaria e di autonomia finanziaria, riguardo alla quale condivide l'analisi svolta dal ministro Lanzillotta.

Sulle commissioni paritetiche di cui alla lettera *d*) dell'articolo 74, cui spetterebbe di conciliare le istanze di Stato e regione, osserva che, se è vero che occorre individuare meccanismi per la riduzione del contenzioso tra Stato e regione, è anche vero che non può immaginarsi di attribuire a commissioni paritetiche un ruolo che può spettare unicamente alla Corte costituzionale. Conclude affermando che la revisione degli statuti speciali è oggi necessaria, per adeguarli al nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, ma va portata avanti ponendo la massima attenzione a non stravolgere gli equilibri istituzionali complessivi.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata al termine della odierna riunione del comitato dei nove.

Omissis

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).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta odierna pomeridiana.

Marco BOATO (Verdi), manifesta apprezzamento per il dibattito in corso che ha avviato una riflessione ampia e complessa sul piano giuridico, costituzionale e storico-politico. Ricollegatosi alle riflessioni dei colleghi Maran e Bressa, che condivide, ritiene che il presidente della I Commissione abbia fatto bene a dare ampio spazio al dibattito prima dell'adozione del testo base.

Manifesta perplessità, poi, in ordine all'affermazione del ministro Lanzillotta, circa una sorta di omogeneizzazione delle regioni a statuto ordinario con le regioni a Statuto speciale. Ritiene infatti che tale affermazione contrasti nettamente con l'attuale configurazione costituzionale prevista dall'articolo 116 della Costituzione, che non solo ha confermato integralmente le cinque autonomie speciali, ma ha anche previsto ulteriori forme di autonomie che possono essere attribuite alle altre regioni.

Rammentato poi che durante i cinque anni di governo del centro-destra non è stata assunta alcuna iniziativa per dare attuazione al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione e che nella riforma costituzionale varata dal centro-destra stesso ne era addirittura prevista l'abrogazione, fa presente che taluni esponenti di quello schieramento hanno richiamato recentemente proprio il terzo comma dell'articolo 116 per realizzare in alcune regioni il regionalismo differenziato lì configurato. Rammenta che il 19 luglio del 2000 in occasione dell'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 fu presentato ed approvato a larghissima maggioranza un ordine del giorno *bipartisan* volto ad impegnare il Governo a far sì che le proposte di modifica dell'ordinamento finanziario delle regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia siano assunte con il concorso e con il consenso degli organi politici di quelle regioni in analogia con quanto avviene per la Valle d'Aosta e il Trentino. Considerata poi la complessità della riforma statutaria, che incide direttamente sulle competenze statali e sulla indicazione delle competenze residuali, ritiene necessario preservare il delicato equilibrio tra le fonti. In particolare, con riferimento al ruolo previsto per la Commissione paritetica, ritiene che, così enfaticizzato, sembrerebbe quasi sostituire il ruolo della Corte costituzionale.

Invita infine a non cedere agli opposti atteggiamenti centralistici o statualistici rammentando che le regioni a statuto speciale rappresentano elementi di ricchezza e valorizzazione riconosciute dalla Costituzione, ma che essa riconosce e promuove le autonomie locali con una felice formula che ha consentito di superare nel corso del tempo i problemi che si sarebbero potuti presentare per alcune regioni d'Italia, quali le isole e le regioni di confine.

Richiamati altresì numerosi interventi che ritiene di condividere in parte e rimandando ulteriori interventi alla fase degli emendamenti, auspica un ulteriore affinamento della proposta di testo unificato da parte del relatore, prima della sua adozione come testo base.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, pur condividendo la necessità di riflettere ulteriormente sui contenuti del testo in esame, ritiene preferibile deliberare sull'attuale proposta di testo base nella giornata di domani, riservandosi la presentazione di una serie di emendamenti al fine di dare risposta alle numerose questioni sollevate nel corso del dibattito e di garantire un contenuto equilibrato del provvedimento.

Maurizio FUGATTI (LNP), rammenta che sull'argomento il gruppo della Lega ha presentato un disegno di legge a firma dell'onorevole Stucchi e che tale proposta delinea la posizione del gruppo della Lega.

Ritiene giusta la concessione dell'autonomia regionale, esprimendo perplessità circa il fatto che alcune siano dotate di autonomia maggiore rispetto ad altre. Rammentato peraltro che a norma dell'articolo 116 della Costituzione il Friuli e altre regioni dispongono di particolari forme e condizioni di autonomia che sono regolate sulla base di un proprio statuto, condivide l'adozione di forme sempre maggiori di autonomia.

Esprime positivo apprezzamento per l'iniziativa della regione Friuli-Venezia Giulia che mira a dare maggiore autonomia ad una regione che è la prima a proporre una riscrittura integrale del proprio statuto.

Ricorda che la precedente riforma sulla *devolution* prevedeva il meccanismo dell'intesa tale per cui qualsiasi modifica dello Statuto regionale doveva passare per l'accordo del Consiglio regionale e provinciale, stabilendo in tal modo una misura di difesa dell'autonomia di fronte a tentativi di modificare lo statuto senza un accordo con le regioni interessate. Tale riforma non ha però superato il vaglio del referendum. Auspica quindi che tale meccanismo dell'intesa, oggetto di un provvedimento che la Commissione ha esaminato e che è attualmente in stato di relazione per l'Assemblea (A.C.203 e abb./A) possa essere esaminato e approvato rapidamente.

Lamenta poi il fatto che ancora ieri, nel corso del dibattito si siano definiti gli ordinamenti a Statuto speciale come forme di privilegio. Ritiene invece che essi rappresentino modelli ideali a cui le altre regioni dovrebbero ispirarsi. Tiene infatti a precisare che l'autogoverno non è una forma di privilegio ma obbliga a maggiori controlli del territorio e al migliore utilizzo delle proprie risorse. Rammentata poi la proposta della Lega di istituire Trieste come città metropolitana, ritiene necessario aumentare il rapporto riferito al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche, portandolo rispettivamente da sei decimi e da quattro decimi, come è attualmente, a otto decimi per la regione Friuli-Venezia Giulia, considerando anche il fatto che la regione Trentino-Alto Adige ne trattiene nove decimi.

Ivano STRIZZOLO (PD-U), rilevato che l'esame della proposta di legge rappresenta una fase sperimentale per la Commissione che dovrà in futuro affrontare anche l'esame di modifiche agli statuti di altre regioni, fa presente che lo Statuto speciale del Friuli presenta elementi e caratteristiche particolari che derivano dalla storia e dalla condizione geopolitica di questa regione di confine. Manifesta apprezzamento per alcuni interventi che hanno rappresentato riflessioni approfondite di aspetti che bisognerà sviluppare ulteriormente per addivenire ad una riscrittura dello statuto, strada scelta dal Consiglio regionale, o ad un percorso più ristretto per l'aggiornamento dello stesso, visto anche il primo sforzo compiuto con la «pulitura» rispetto al testo proposto dal consiglio regionale fatta dal presidente Violante.

Non condivide che la specialità di questa regione possa farsi risalire in termini quasi esclusivi alla presenza di minoranze linguistiche.

Non condivide il fatto che solo la regione a Statuto speciale Trentino Alto Adige, anche in virtù di un trattato internazionale, debba godere di certe prerogative e di un certo livello di riconoscimento come peraltro giustamente è stato scelto in modo lungimirante sulla strada di un percorso di pacificazione tra le popolazioni dell'Alto Adige e la vicina Repubblica austriaca.

Il Friuli ha invece pagato un prezzo altissimo con il trattato di Osimo che ha comportato seri contrasti nella regione e la nascita del movimento politico della lista per Trieste. La conclusione del secondo conflitto mondiale ha dunque pesato nella complessiva realtà del Friuli anche se questo aspetto si è modificato fortunatamente nella nuova condizione europea.

Rivendica il ruolo svolto dalle istituzioni politiche del Friuli che si sono adoperate per una sorta di politica estera di collegamento, avviando un dialogo con le popolazioni vicine, prima jugoslave poi slovene. Si è trattato di un lavoro lungimirante che ha contribuito al miglioramento dei rapporti con i paesi vicini.

Condivide quanto detto dal deputato Russo, circa il preambolo dello Statuto che dà un orientamento e una motivazione per un rafforzamento dell'autonomia e della specialità friulana. Appreziate poi le espressioni del deputato Zaccaria che ha messo in evidenza la distinzione tra l'autonomia e la sovranità, ritiene che ciò rappresenti un punto importantissimo indicando una soluzione che potrebbe attagliarsi alle aspirazioni regionali e non ponendo la secca alternativa della scelta tra autonomia e sovranità. Ritiene infatti che la politica deve tentare ogni sforzo per trovare uno spazio tra l'autonomia e la sovranità.

Ricorda tra l'altro che a livello europeo vi è stata un'evoluzione dinamica e una cessione di sovranità

tra gli stati membri dell'Unione europea ma che ciò non ha costituito un elemento di crisi del sistema.

Ritiene poi che gli ulteriori passi che l'Europa dovrà muovere verso una maggiore coesione in diversi settori oltre quello monetario contribuirà a vincere le sfide del futuro, perciò ritiene che la riscrittura dello statuto del Friuli debba tenere conto della dimensione europea e che si debbano comprendere le preoccupazioni dei colleghi e del ministro relativamente alla dinamica evolutiva che riguarda il livello comunitario.

Condivide altresì le perplessità circa l'elencazione delle competenze esclusive della regione, che può paradossalmente rischiare di limitare il potere legislativo delle regioni. Ritiene pertanto che occorra recuperare un livello più forte in cui l'autonomia non si risolva in una riduzione del ruolo dello Stato, giacché il cammino che si deve intraprendere non è quello di livellare verso il basso la condizione delle regioni a statuto speciale ma quello di portare verso l'alto le regioni a statuto ordinario, ponendo attenzione anche alle problematiche legate al federalismo fiscale nel processo di graduale rafforzamento delle autonomie dei territori e delle comunità locali.

Auspica che l'importantissimo lavoro svolto dalla Commissione possa portare ad una stesura che tenga conto della storia e del ruolo che la regione Friuli ha saputo svolgere in una condizione di difficile rapporti tra est e ovest contribuendo ad un cambiamento rispetto alla situazione di quindici anni fa.

Ritiene infine necessario che la nuova definizione dello statuto incontri la più ampia condivisione della Commissione e dell'Assemblea data la delicatezza degli argomenti e la loro valenza per il futuro.

Richiesto un congruo tempo per la presentazione degli emendamenti, ritiene importante aprire, nel corso della elaborazione del testo, un dialogo costruttivo con la rappresentanza politico-istituzionale della regione Friuli, fatti salvi i rispettivi ruoli rivestiti dal Consiglio regionale e dal Parlamento.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, nel far presente che, come relatore, ha già avuto modo di svolgere incontri informali per la definizione della proposta di testo unificato, si dichiara disponibile agli ulteriori incontri sollecitati dal deputato Strizzolo.

Khaled Fouad ALLAM (PD-U) ritiene che l'evoluzione del rapporto tra Stato e regione debba essere oggi inquadrato necessariamente in una prospettiva internazionalistica. In quest'ottica emerge chiaramente come la coesistenza all'interno di un unico Stato di entità con forte autonomia è possibile nella misura in cui l'identità nazionale è molto forte: fa presente, ad esempio, che il sistema federale statunitense funziona perché gli Stati Uniti d'America hanno una forte identità, la quale permette l'unità nazionale non soltanto nella pluralità di Stati, ma anche nella pluralità di lingue ed etnie; un discorso analogo ritiene possa farsi per la Svizzera. Occorre quindi un'articolazione regionale che sia coesa con lo Stato nazionale. Osserva poi che, se la ricerca dell'equilibrio tra Stato nazionale e arti colazioni regionali è sempre difficile, diventa ancora più complessa qualora si attribuisca alla regione un potere di relazioni internazionali; tanto più quando, come in Italia, manca la distinzione tra politica estera e cooperazione internazionale. Le regioni potrebbero infatti avere un loro ruolo proprio in ambito di cooperazione internazionale, mentre è più delicata l'attribuzione di un potere di politica estera, in quanto la politica estera delle regioni può essere in contraddizione con la politica internazionale dello Stato, con conseguenze assai rilevanti dal momento che dalle relazioni internazionali possono sorgere obblighi verso altri Stati.

In conclusione, si dice favorevole al riconoscimento dell'autonomia alle comunità regionali, ma invita a fare attenzione a non creare asimmetrie pericolose e a non favorire la chiusura di comunità ristrette su se stesse, secondo una tendenza di reazione alla globalizzazione che si riscontra in diverse parti del mondo.

Luciano VIOLANTE, *presidente e relatore*, con riferimento alla questione della differenza tra autonomia e indipendenza emersa nel corso della seduta antimeridiana, ricorda che la distinzione fu

elaborata sotto Federico Barbarossa, il quale, scendendo in Italia, si pose il problema del rapporto da stabilire tra le città e il Sacro romano impero. La questione va impostata, a suo avviso, tenendo fermo che l'autonomia è tale all'interno della sovranità dello Stato, ossia della Repubblica una e indivisibile. All'interno della sovranità possono quindi articolarsi autonomie più o meno accentuate, ma che incontrano il proprio limite appunto nella sovranità statale; diversamente, l'autonomia si configurerebbe come cessione di sovranità.

Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di giovedì 15 novembre 2007, nella quale si procederà a votare per l'adozione della proposta di testo unificato come testo base per il seguito dell'esame.

La seduta termina alle 19.