

# **Comunicazione e specialità regionale: il quadro normativo previsto dal progetto di nuovo Statuto del Friuli-Venezia Giulia**

*di Leopoldo Coen*

## **Sommario**

**1. Una materia “nuova” per il nuovo Statuto. – 2. Gli elenchi delle materie. – 3. La dimensione dell’interesse regionale. – 4. Tutela degli interessi e leale collaborazione.**

## **1. Una materia “nuova” per il nuovo Statuto**

Dato convenzionalmente per noto il significato da attribuire al termine “comunicazione”, quando viene utilizzato per identificare una materia di competenza del legislatore <sup>(1)</sup>, la questione che desidero affrontare in questa sede riguarda esclusivamente l’individuazione dei criteri di riparto tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia in questo settore di intervento, così come sono delineati nel testo del nuovo Statuto di autonomia, approvato dal Consiglio regionale all’inizio del 2005 ed attualmente all’esame del Parlamento <sup>(2)</sup>.

---

(1) Sulle complesse questioni relative all’identificazione dei contenuti delle materie, all’indomani della riforma costituzionale del 2001, si rinvia per tutti al recente studio di F. BENELLI, *La “materializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

(2) Per la verità il progetto di legge costituzionale approvato dal Consiglio regionale (C. 519) non è l’unica proposta di nuovo Statuto attualmente depositata alle Camere, poiché vi sono stati anche altri disegni di legge di iniziativa parlamentare. Già semplicemente scorrendo i testi di questi ultimi, si rileva tuttavia quanto essi siano debitori del primo. Il PdL cost. C. 1166 (Lenna, Tondo, Di Centa) non reca alcuna disposizione in tema di comunicazione, a parte riprendere agli artt. 12 e 13 i medesimi contenuti degli artt. 13 e 14 del progetto consiliare. Il PdL cost. C. 1816 (Stucchi) reca agli artt. 5 e 6 le stesse disposizioni degli artt. 55, comma 1, lettera x), e 56, comma 1, lettera l) del progetto consiliare. Il PdL cost. S. 1110 (Saro, Antonione) inserisce, nel contesto della competenza legislativa concorrente, come disciplinata dallo

In attesa dell'approvazione del nuovo Statuto vale, come è noto, quanto previsto dall'articolo 10 della l. cost. 3/2001, che estende alle regioni speciali quanto attribuito alle regioni ordinarie, purché i rispettivi statuti non contengano già norme più favorevoli all'autonomia speciale. Ma su questo versante, il testo dello Statuto attualmente in vigore non dice nulla.

## 2. *Gli elenchi delle materie*

Per rintracciare i criteri di riparto delle competenze, è ovvio prendere le mosse dalle disposizioni normative del progetto di Statuto che recano l'elenco delle materie di competenza regionale, a partire proprio da quelle che menzionano espressamente questa materia. Le indicazioni più interessanti si possono trarre tuttavia, come si vedrà, da altre disposizioni, di contenuto più generale e che non riguardano necessariamente la comunicazione: gli elenchi delle materie forniscono, per così dire, un primo, obbligatorio punto di partenza, ma per definire il campo dell'intervento regionale bisogna avere riguardo alla lettura complessiva del testo. Questa osservazione, se condivisa in termini generali per ciò che riguarda tutte le materie, risulta particolarmente appropriata al settore della comunicazione, perché l'ampiezza della competenza regionale si può apprezzare una volta che essa venga ricollegata alla dimensione degli interessi regionali e alla "specialità".

La prima disposizione che viene in esame si ritrova all'articolo 55, comma 1, lettera x), che attribuisce alla Regione la competenza esclusiva in materia di "comunicazione di interesse regionale ivi compresa l'emittenza di interesse regionale". Inoltre, sempre in tema, l'articolo 56, comma 1, lettera l), elenca l'"ordinamento della comunicazione" tra le materie di competenza concorrente. Per quanto infine si ritiene pertinente o comunque connesso alla materia della comunicazione, l'artico-

---

Statuto vigente, (tra l'altro) anche "l'ordinamento della comunicazione di interesse regionale".

lo 56, comma 3, lettera o), ribadisce la competenza statale sul coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, riproducendo quanto già stabilito dall'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione.

Un altro aspetto della comunicazione in cui si ritrova una specifica competenza regionale è quello legato alla promozione del pluralismo informativo, considerato dall'articolo 13, comma 1, sia come garanzia della presenza di una pluralità di voci nel mondo dell'informazione, ma anche inteso come veicolo di tutela e diffusione dell'uso delle lingue minoritarie regionali. Non solo: la medesima disposizione attribuisce alla Regione anche il compito di diffondere l'accesso all'informazione sull'attività legislativa e amministrativa. A tale fine, la Regione, come previsto dall'articolo 14, istituisce appositi "organismi di garanzia". Ciò può significare, tra l'altro, che la Regione potrebbe anche decidere di istituire un'apposita autorità di vigilanza a garanzia del pluralismo informativo, con compiti di monitoraggio sull'attività di informazione istituzionale regionale, seguendo l'esempio della Regione Lazio<sup>(3)</sup>. Ma, per la verità, questa scelta non sembra, per lo meno a parere di chi scrive, particolarmente felice, quantomeno per due ragioni. La prima: significa attribuire ad un organismo tutto politico (la commissione consiliare) ciò che viene già svolto con carattere di imparzialità da un organo tecnico e di garanzia (il CoRe-Com), sulla base di un'esperienza generalmente apprezzata, alla luce di prassi e metodiche già collaudate. In secondo luogo, si corre il rischio di riprodurre a livello regionale le stesse tensioni che spesso segnano l'attività della analoga commissione di livello nazionale, introducendo inoltre una frammentazione di competenze tra organi che finirebbero per porsi in concorrenza tra loro.

Le disposizioni appena indicate delineano dunque il quadro di riferimento entro il quale la Regione può operare, attraverso

---

(3) Si veda l'articolo 34 dello Statuto. Da notare anche la differente composizione, tutta politica, della Commissione (consiliare) di vigilanza, rispetto a quella tecnica del CoReCom.

le competenze che rivendica a sé nel campo dell'informazione e, per ciò che qui maggiormente interessa, della comunicazione. Senza enfattizzare oltre misura le differenze che le disposizioni citate marcano tra la potestà esclusiva e quella concorrente, differenze che, quantomeno in questo specifico settore, non sembrano promettere spazi di intervento particolarmente diversificati, conviene piuttosto rivolgere l'attenzione al collegamento, come si diceva, che le norme stabiliscono tra l'ampiezza dell'esercizio della competenza e la dimensione dell'interesse (regionale) coinvolto.

Stabilire che la competenza regionale vada esercitata entro il limite dell'interesse regionale significa fare un'affermazione assai meno ovvia di quanto possa sembrare a prima vista: l'estensione "in concreto" della competenza dipenderà infatti dalla ricostruzione di questa nozione. Come spero di dimostrare, ciò condurrà ad una valorizzazione e ad una tendenziale espansione delle possibilità di intervento regionale, ben maggiore di quanto si possa ottenere puntando tutto sulla natura "esclusiva" della potestà legislativa, purché si rispettino in ogni caso le regole procedurali che discendono dal principio della leale collaborazione.

### *3. La dimensione dell'interesse regionale*

L'interesse regionale, nel caso del Friuli-Venezia Giulia, può essere letto tenendo presenti due direttrici: quella, per così dire, "centripeta", rivolta all'esercizio delle funzioni sia della comunicazione istituzionale, sia della tutela e valorizzazione del proprio patrimonio culturale, e quella "esterna", che guarda al contesto geopolitico nel quale la Regione è inserita e che mira a svilupparne il ruolo internazionale.

Sul versante interno assume rilievo primario l'attività di comunicazione istituzionale, svolta dagli organi di governo e amministrativi e dai soggetti politici latamente intesi e che si ricollega, in generale, ai principi di trasparenza, informazione e

partecipazione e, più di recente, di *e-government* <sup>(4)</sup>.

Il secondo aspetto della dimensione interna dell'interesse regionale in materia di comunicazione attiene ai compiti di tutela e valorizzazione delle lingue minoritarie regionali: lo sloveno, innanzitutto, ma ovviamente anche il friulano e, per quanto presente solo in alcune zone limitate, anche il tedesco e il resiano <sup>(5)</sup>. Su questo versante la comunicazione può giocare un ruolo molto importante proprio ai fini della conservazione e promozione delle culture locali, ma può tradursi anche in iniziative volte al mantenimento e allo sviluppo dei legami culturali con gli italiani residenti nella Repubblica slovena e in Croazia e con i corregionali all'estero <sup>(6)</sup>. Ma non basta: "comunicazione" e "questione linguistica" (e perciò culturale) si incontrano naturalmente anche sul terreno dei progetti miranti a favorire l'accoglienza e l'integrazione dei migranti che si insediano in regione.

Per attribuire un significato all'interesse regionale proiettato verso l'esterno si può partire proprio da queste ultime osservazioni, per allargarle a considerare la proiezione internazionale del ruolo che questa Regione è portata ad assumere naturalmente. La disposizione che in questo senso riveste il maggiore interesse e promette di fungere da base normativa per sviluppare le iniziative più innovative è costituita dall'articolo 55, comma 2, ove si attribuisce alla Regione la facoltà di approvare gli atti normativi necessari all'adattamento conseguente all'allargamento dell'Unione Europea. Così fraseggiato, il testo sembra attribuire una competenza di carattere "innominato" che, senza riferirsi ad alcuna materia in particolare, consente tuttavia alla

---

(4) Sulle questioni relative alla comunicazione tra istituzioni, soggetti politici, elettorato, si veda R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo 2006*, suppl. 1, p. 67.

(5) Senza entrare in delicate questioni relative ai sistemi di tutela delle lingue minoritarie, si deve osservare che, mentre i commi 2 e 3 dell'articolo 5 del progetto di Statuto individuano quali oggetto di promozione le lingue friulana, slovena e tedesca, il comma 1 del medesimo articolo prevede, in ogni caso la valorizzazione della diversità linguistica "come patrimonio comune di tutti i suoi cittadini".

(6) Finalità individuate rispettivamente ai commi 4 e 5 dell'articolo 5, già citato alla nota precedente.

Regione di intervenire con propri atti in funzione del perseguimento di uno scopo che è, appunto, quello di provvedere nel modo più opportuno al fine di “adattare” la normativa regionale ogni qualvolta lo richieda il mutamento del quadro comunitario di riferimento.

La circostanza che il progetto di Statuto rechi una disposizione di tale contenuto dà ragione e ad un tempo fornisce gli strumenti necessari a connotare la specialità del Friuli-Venezia Giulia. La sua collocazione geografica, all'estremo nord del Mediterraneo e a ridosso dell'area balcanica, prossima zona di espansione dell'Unione Europea, ne fanno il ponte naturale tra il nucleo di Stati che hanno costituito originariamente la Comunità europea e quelli di prossima adesione. Ed è proprio fungendo da cerniera in questo rapporto tra macro-aree e nei processi che le vedranno coinvolte nei prossimi anni che risiede la specialità e l'interesse regionale <sup>(7)</sup>.

Se, dunque, gli interessi regionali si misurano su queste dimensioni, va da sé che anche in materia di comunicazione la Regione potrà esercitare le proprie funzioni normative avendo come riferimento non solo il versante “interno”, ma anche, se non soprattutto, il complesso sistema di relazioni in cui essa si trova a partecipare. Quanto sia di competenza regionale e quanto invece resti di competenza statale si misurerà perciò di volta in volta, in funzione degli interessi che la Regione si assumerà in carico, avendo come riferimento la sua collocazione in questo contesto e gli effetti che l'esercizio delle sue competenze saranno in grado di produrre al fine di consentire un migliore adattamento ai processi di allargamento.

Per definire i “confini” dell'interesse del Friuli-Venezia Giulia, anche in materia di comunicazione, è perciò necessario considerare non solo che essi si arrestano là dove, come insegna la Corte costituzionale, prevalgono esigenze di tutela unitaria su

---

(7) Per una disamina attuale della collocazione del Friuli-Venezia Giulia, condotta dal punto di vista della scienza del governo del territorio e della progettazione delle infrastrutture, si rinvia a F. MIGLIORINI, *Un corridoio tutto da inventare. L'alta velocità per far crescere città e distretti*, Venezia 2007.

tutto il territorio dello Stato e a questo perciò sono affidate <sup>(8)</sup>, ma che queste stesse esigenze devono necessariamente accordarsi con la necessità di differenziare gli interventi in conseguenza degli effetti che l'allargamento comunitario provoca in primo luogo in questi territori.

#### 4. Tutela degli interessi e leale collaborazione

Come poi questi elementi di differenziazione possano tradursi in atti e azioni concrete è questione difficile da prevedere in anticipo. Si può tuttavia ipotizzare uno scenario tale da prevenire una situazione di permanente conflittualità, questa sì facilmente pronosticabile, in un settore così fluido, in cui la Regione cerca di utilizzare le proprie competenze ancorando l'esercizio del proprio potere a motivazioni di carattere teleologico, per quanto fondate nello Statuto.

Verrebbe da pensare che in tali occasioni, ossia qualora la Regione intenda avvalersi della competenza attribuitale dal secondo comma dell'art. 55 dello Statuto, le convenga assicurarsi una sorta di "assenso preventivo" da parte dello Stato, mettendo in opera una sorta di procedura "concordata" sui contenuti dell'azione che si vuole intraprendere. A prima vista la sede istituzionale nel cui ambito sviluppare questo tipo di relazioni (improntate al principio di leale collaborazione) sembrerebbe essere la Commissione paritetica <sup>(9)</sup>. Ma questa scelta, assai opportuna in molti casi, si profila tuttavia difficilmente praticabile per quanto riguarda il governo delle comunicazioni. I sog-

---

(8) Si veda, in materia di comunicazione, Corte cost. 324/2003, commentata criticamente da T.F. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*: reperita ... consolidant, in *Le Regioni* 2004, p. 694, ove si ricorda come questo criterio interpretativo sia utilizzato dalla Corte tendenzialmente in modo da comprimere l'autonomia regionale.

(9) La quale, a sua volta, riceve nel progetto di Statuto una configurazione tale da non fungere esclusivamente da sede di definizione dei contenuti dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto, ma più ampiamente da istituzione di confronto e concertazione stabile e istituzionalizzata con lo Stato, per tutto ciò che attiene ai reciproci rapporti. Cfr. l'articolo 76 del progetto di Statuto.

getti coinvolti nella commissione paritetica fanno comunque capo ad organi di governo: questo dato è forse meno evidente per ciò che attiene alla componente di designazione regionale, i cui membri sono nominati dal Consiglio con voto limitato <sup>(10)</sup>, ma è del tutto palese per i componenti individuati dallo Stato, a motivo del diretto potere esercitato dal Consiglio dei ministri, su impulso del Ministro per gli affari regionali.

Quest'organo si adatta male perciò ad assumere decisioni che hanno rilievo in un settore in cui, viceversa, è (e deve rimanere) predominante il ruolo svolto da autorità indipendenti. Ampi settori del "governo delle comunicazioni" sono infatti affidati, in base a disposizioni comunitarie <sup>(11)</sup>, all'Autorità nazionale e, da questa, mediante processi di decentramento funzionale ai CoReCom istituiti dalle regioni. A sua volta il CoReCom si caratterizza quale autorità di garanzia e di vigilanza, posto su un piano di indipendenza rispetto al governo regionale, come emerge dalla lettura delle norme che disciplinano il procedimento di nomina dei componenti e ne individuano le caratteristiche soggettive, stabilendo in tal modo una sorta di parallelismo con quanto stabilito dalla legge 249/1997 per l'Autorità nazionale, per ciò che attiene ai requisiti tecnico-professionali dei componenti e al regime delle incompatibilità <sup>(12)</sup>.

È vero che il ruolo dell'Autorità nella definizione dei contenuti della disciplina della comunicazione viene spesso considerato come un fattore di ulteriore compressione dell'autonomia regionale <sup>(13)</sup>. Ciò accade anche perché la dimensione comunitaria tende ad accentrare molte delle competenze un tempo riconosciute alle singole Autorità nazionali, riducendo così le po-

---

(10) Secondo quanto prescrive l'articolo 8 della LR 11/2001, il Presidente del CoReCom è nominato dal governo regionale, d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale, sentita la Commissione per le nomine, mentre i quattro componenti del Comitato sono eletti dal Consiglio, con voto limitato a due.

(11) Si veda la direttiva 21/2002/CE che prevede un'unica autorità di regolazione nel settore delle comunicazioni elettroniche.

(12) Prevedendo a questo riguardo un'articolata disciplina relativamente all'investitura di cariche politiche, all'esercizio di attività professionali, a rapporti di lavoro o di collaborazione con amministrazioni pubbliche. Cfr. l'articolo 15 della LR 11/2001.

(13) Come osserva T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 698.

testà statali e allo stesso tempo limitando ulteriormente le competenze regionali, poiché viene rafforzato il legame funzionale esistente tra l'Autorità nazionale e i singoli CoReCom<sup>(14)</sup>. È peraltro noto che i CoReCom, proprio perché organi delegati dalle Autorità nazionali, svolgono altresì un ruolo importante nel far fronte all'esigenza di "articolare sul territorio l'esercizio di funzioni altrimenti difficilmente governabili da una o più autorità centrali"<sup>(15)</sup>. A seguito dell'approvazione della legge 249/1997, che attribuisce loro funzioni di governo, garanzia e controllo in tema di comunicazione, oggi i CoReCom si qualificano dunque come organi di "una sorta di amministrazione comune, che in parte ha come referente le Regioni e in parte l'Autorità di garanzia nazionale"<sup>(16)</sup>.

In tal senso si è parlato di un vero e proprio "modello CoReCom"<sup>(17)</sup> cui informare i rapporti tra Stato e regioni, in cui i due soggetti, rinunciando ad interpretare i rispettivi ruoli in chiave di separazione e supremazia-subordinazione, ricercano un'impostazione di tipo cooperativo-collaborativo, pur nel rispetto dei diversi livelli di responsabilità in relazione agli interessi (e alla rispettiva dimensione) di volta in volta da tutelare. In questo modo perciò, anche le scelte e le iniziative regionali, assunte alla luce della cura di quegli interessi "esterni" di cui si è detto sopra, potrebbero trovare, prima della loro formalizzazione in atti normativi, una previa sede in cui ne vengano definiti in modo consensuale i contenuti, evitando successivi conflitti e consentendo alla Regione di svolgere il ruolo che le spetta, in un quadro di riferimento articolato e differenziato, ma pur sempre coerente.

---

(14) Così E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le Regioni 2005*, p. 794.

(15) Secondo quanto fa notare P. CARETTI, *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in *Le Regioni 2005*, p. 341.

(16) Sono sempre parole di P. CARETTI, *op. cit.*, p. 341.

(17) Il riferimento va ancora a P. CARETTI, *op. cit.*, p. 347.