

# Ricerche

Consiglio regionale del Veneto



**Regione del Veneto**  
Cinquant'anni di storia  
1970-2020  
*a cura di* Filiberto Agostini

Marsilio | Consiglio regionale  
del Veneto

## INDICE

7 Introduzione  
*di Filiberto Agostini*

### PROLUSIONI

- 15 Veneto. Una regione prima della Regione  
*di Fiorenzo Rossi*
- 53 La popolazione del Veneto tra Novecento e nuovo millennio  
*Mario Pomini*
- 76 L'economia veneta e i suoi cicli  
*di Giovanni Silvano*
- 97 Diritti sociali e Terzo Settore in Veneto  
*di Giovanni Silvano*

### RICOGNIZIONI

- 127 Prima legislatura, 1970-1975  
*di Sandro De Nardi*
- 134 Seconda Legislatura  
*di Mario Pomini*
- 140 Terza legislatura, 1980-1985  
*di Marco Mascia*
- 147 Quarta legislatura, 1985-1990  
*di Flavio Rodeghiero*
- 154 Quinta legislatura, 1990-1995  
*di Maurizio Busatta*

© 2020 Consiglio regionale del Veneto  
© 2020 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: 2020

ISBN 978-88-297-0710-2

[www.marsilioeditori.it](http://www.marsilioeditori.it)

Realizzazione editoriale: Valeria Bové

- 162 Sesta legislatura, 1995-2000  
*di Flavio Rodeghiero*
- 170 Settima legislatura, 2000-2005  
*di Sandro De Nardi*
- 177 Ottava legislatura, 2005-2010  
*di Maurizio Busatta*
- 186 Nona legislatura, 2010-2015  
*di Sandro De Nardi*
- 192 Decima legislatura, 2015-2020  
*di Giovanni Silvano*

## LESSICO

- 201 Agricoltura  
*di Andrea Povellato*
- 00 Bellezza e paesaggi  
*di Elena Svalduz*
- 00 Identità veneta  
*di Ulderico Bernardi*
- 00 Pace Diritti Umani  
*di Marco Mascia*
- 00 Parità di genere  
*di Lorenza Perini*
- 00 Politiche culturali  
*di Flavio Rodeghiero*
- 00 Religione  
*di Enzo Pace*
- 00 Sanità  
*di Michelangelo Salemi*
- 00 Veneti nel mondo  
*di Gianpaolo Romanato*
- 00 Indicazioni bibliografiche essenziali
- 00 Gli autori/utori
- 00 Indice dei nomi
- 00 Indice dei luoghi

FILIBERTO AGOSTINI

## INTRODUZIONE

1. I primi cinquant'anni di vita della Regione del Veneto (1970-2020) si svolgono in una fase storica di notevole interesse scientifico e culturale. Per questo motivo è importante approdare a una riflessione complessiva, a una sorta di bilancio non solo dell'esperienza istituzionale, ma anche dei rapporti – essenziali e ineludibili – fra Ente regionale e tessuto socio-territoriale e comunitario. La storia dell'Istituzione è parte integrante e imprescindibile di quella del Veneto contemporaneo, al punto che – trattandosi di realtà complesse e articolate – necessita di un'analisi rigorosa e severa in un'ampia prospettiva di carattere ricostruttivo.

Il coinvolgimento dei saperi storici – arricchiti da approcci pluridisciplinari – appare inevitabile e richiama quel peculiare sguardo analitico delle scienze che si occupano di enti intermedi e locali. È utile, dunque, tornare alle radici dell'Istituzione ed effettuare una ricognizione precisa che porti a compimento un'operazione di indubbio rilievo scientifico: mettere a disposizione dei veneti la *memoria* della loro Regione e – a vantaggio di una platea più vasta – la *storia* di un modello di amministrazione subnazionale. Per ricostruire questo rapporto appare necessario, sotto il profilo metodologico, allestire piste di ricerca che risalgono a prima del 1970 – a cominciare almeno dal secondo dopoguerra –, per proseguire poi nel tempo che intercorre tra i due secoli. Questa scelta ricognitiva implica lo sforzo di analizzare l'*humus* socio-storico antecedente l'avvento della Regione, ma in qualche misura preparatorio, per non dire generativo della fase successiva. Nell'esaminare la «Regione in azione», l'ambito di studio e di ricerca più appropriato risul-

ta essere quello direttamente correlato agli interventi, alle attività, ai provvedimenti destinati alla collettività, vale a dire il campo delle politiche pubbliche di rango regionale veneto, che comunque rientrano storicamente nell'evoluzione concreta delle plurime realtà del regionalismo italiano.

2. L'indagine sulle politiche regionali, nell'impostazione qui presentata, esige il sostegno di apporti disciplinari che integrino l'analisi giuridica, pur cruciale e ineludibile. Essa richiede, per esempio, il coinvolgimento dello studioso delle istituzioni, che è portato a esplorare una Regione nella sua evoluzione, ben sapendo che questa istituzione non è una mera forma organizzativa, una crisalide giuridica avulsa dalla materialità della sostanza storica. L'esigenza di un'immersione nell'«effettività» richiama un'indagine che si orienti «dentro» le istituzioni e «dentro» il contesto che le circonda. Tale impostazione evoca, inevitabilmente, l'esigenza di investigare l'Ente «nel suo concreto agire». L'indagine – finalizzata a offrire alla memoria collettiva le vicende di mezzo secolo – si basa essenzialmente sull'assunto che, in definitiva, un'istituzione corrisponda al «servizio» che offre nel tempo. Questo punto di partenza può favorire la possibilità di cogliere direttrici, linee di tendenza, matrici di fondo nella vicenda istituzionale. In tal senso, allora, un lavoro di ricerca gravitante intorno alle politiche pubbliche regionali non si limita a uno sforzo meramente illustrativo o celebrativo – pur necessario per consolidare i legami dell'istituzione regionale con la comunità locale –, ma si spinge sino a rintracciare elementi di continuità oppure di cesura nell'evoluzione storica, così da poter proporre qualche riflessione complessiva sulle caratteristiche e specificità dell'esperienza veneta. Certo, è sempre in agguato il rischio di scivolare in facili determinismi o in semplici teleologie nel rilevare le possibilità di prospettare qualche bilancio a consuntivo di un'esperienza istituzionale sviluppatasi in un determinato contesto, così gravido di profonde trasformazioni.

Nella realizzazione delle politiche regionali, l'elemento territoriale – che non è soltanto un dato fisico e tantomeno unicamente amministrativo – è importante anche nel Veneto, in quanto si riferisce a una collettività che è la fonte sia dei problemi sia delle risorse che sollecitano e richiedono gli interventi legislativi. Studiare il Veneto nella sua evoluzione, cogliere dunque l'innesto delle politiche nei territori in cui esse operano, è necessario per capire

il funzionamento dell'Ente regionale. Solo così, del resto, risulta possibile quell'operazione di *reframing* metodologicamente importante nello studio delle politiche pubbliche. Se è essenziale esaminare le fasi di gestazione, maturazione e implementazione delle politiche regionali anche per individuarne gli esiti sul lungo periodo, indagare sui *frame* nella loro evoluzione significa inoltrarsi nei rapporti complessi e articolati fra cambiamento sociale, politiche pubbliche e loro impatto sulla realtà in movimento storico. Da quest'ultimo, del resto, non si può prescindere per qualsiasi tentativo di decifrazione analitica della realtà veneta. È in questo contesto che si possono rintracciare le impronte sintomatiche delle profonde trasformazioni sociali, come quelle evidenti sul versante del fondamentale e mai esaurito rapporto tra Veneto e «Mondo»: da un Veneto cioè che – non ancora approdato al benessere diffuso e addirittura all'iperconsumo – si estende in altri continenti attraverso il poderoso fenomeno dell'emigrazione, a quello completamente trasformato dalle dinamiche dell'immigrazione che caratterizzano il tardo capitalismo completamente globalizzato.

Ma c'è di più. Le politiche pubbliche vengono progettate, decise e implementate entro cornici correlate a sistemi istituzionali con le loro strutture e organismi, nei quali si incrociano tradizioni tramandate, memorie cristallizzate, pratiche sedimentate nel tempo, identità costruite: in altri termini, sostanze e non solo forme organizzative. Ora, in questa prospettiva, sembra del tutto accreditabile che esista, nel mezzo secolo di vita della Regione, un filo conduttore giuridicamente determinato e delineato – anche in forza di modifiche costituzionali – che ha accompagnato, per così dire, tutta l'esperienza regionalistica italiana. La storia delle Regioni è anche quella della loro autonomia politico-istituzionale. Nel porre a tema questo termine così evocativo di idealità, desideri, ma anche di sogni politici e progetti istituzionali, si entra nel presente, nella più immediata contemporaneità. Non solo: si esplorano pure i percorsi storici, teorici e culturali attraverso i quali questa parola – autonomia – generata da radici risalenti al passato, è giunta a maturazione, concretandosi in assetti normativi e, prima ancora, in elaborazioni teoriche, scuole di pensiero, dibattiti politici, fino ad accreditarsi oggi come orizzonte istituzionale non più procrastinabile, come traguardo sempre più importante e rilevante per l'identità collettiva nel Veneto.

3. Proprio perché l'iniziativa scientifica ed editoriale qui presentata alimenta gli intendimenti succitati, il volume non vuole assumere i tratti accademici o i tecnicismi peculiari dell'analisi specialistica, ma intende qualificarsi con i caratteri dell'alta divulgazione e della promozione culturale. Il lavoro proposto, quindi, mira a fornire una narrazione storica, incardinata lungo gli assi dell'evoluzione delle politiche pubbliche regionali, a partire dalla prima (1970-1975) sino all'ultima legislatura (2015-2020), nei diversi comparti di intervento regionale. In questo quadro contenutistico vengono a emersione numerosi ambiti tematici, significativi per lo sviluppo di questa pubblicazione, che risulta suddivisa in tre parti. Dal punto di vista strettamente editoriale: nella prima parte, di natura introduttiva, quasi propedeutica, sono trattati in forma di prolusione i grandi temi concernenti politica e istituzioni, economia e diritti sociali, al fine di ricostruire lo scenario complessivo nel cui ambito si ritrovano a operare gli organismi regionali. Nella seconda vengono analizzate, in sequenza, le dieci legislature, ponendo il focus analitico in una ricognizione sulle persone, vale a dire sugli assessori con i relativi referati, sui consiglieri e i segretari di Giunta e Consiglio. Inoltre, è inserita in ciascuna legislatura una sezione in cui viene vagliato e commentato un testo legislativo che si ritiene caratterizzante ed emblematico per il quinquennio di riferimento. Di fronte a una produzione legislativa e regolamentare davvero corposa, ancorché diluita lungo mezzo secolo, la scelta ha privilegiato testi che costituiscono una pietra miliare nelle politiche pubbliche regionali, in quanto hanno segnato una cesura e aperto nuovi orizzonti operativi, destinati comunque a riflettersi nel successivo fluire storico. È sufficiente citare, a mero titolo esemplificativo, le leggi concernenti il Piano regionale di sviluppo, l'istituzione della Comunità Alpe-Adria, il diritto allo studio universitario, la pianificazione energetica, il sistema educativo, le politiche per la montagna e il comparto sanità, senza alcun dubbio fondamentale, se non altro per la posta di bilancio annuale a carico della Regione.

A seguire, un apparato documentale di tipo fotografico, recante immagini significative – potremmo dire indispensabili – di momenti e avvenimenti rilevanti, nonché dei luoghi della politica (Palazzo Ferro Fini, Ca' Balbi e Ca' Corner), immagini che non ritraggono solo rappresentanti istituzionali, protagonisti della vita politica italiana, ambasciatori, ospiti ufficiali provenienti da paesi più o meno lontani, ma anche semplici cittadini e giovani studenti in occasioni ufficiali e celebrative. Anche in questo contesto la comunicazione

visiva assume valore simbolico, altamente evocativo, che si affianca e si integra con quello testuale, sino a diventare metafora, allegoria, che potenzia l'uso del sistema comunicativo e riproduce il reale con esattezza di dettagli. Come si vedrà, il linguaggio delle immagini assume un significato di grande rilievo nel racconto storico.

Nella terza parte, chiamata *Lessico*, è riportata una serie di parole chiave che individuano in modo diretto e distinto nicchie tematiche di particolare significato e designano questioni cruciali, poste sul piano politico-istituzionale ed economico-sociale. Parole riferite a idee e concetti, che costituiscono una costellazione di significati da approfondire e su cui meditare; e parole che suggeriscono pratiche, azioni e relazioni attraverso il riferimento alla realtà veneta. Sono testi che inducono a riflettere su altrettante questioni importanti per offrire al lettore un ampio quadro di contenuti, utili per mettere a fuoco – in una specie di mosaico composto da diversi tasselli culturali – i fondamenti delle vicende regionali e interrogarsi sul nostro tempo.

Il volume non è destinato solo alle celebrazioni e alle rievocazioni ufficiali. L'indice generale qui riportato, con titoli e nomi, è per sé stesso esplicativo dell'ampiezza e della varietà delle tematiche proposte, con le cesure imprevedute, i passaggi epocali, gli eventi memorabili. Il proposito – si è detto – è quello di un'indagine pluridisciplinare, che contempra un approccio storico, giuridico, politologico e culturale, e altresì quello di un'analisi dello specifico regionale veneto entro il quadro generale della storia d'Italia. La narrazione introdotta in queste pagine vuole contribuire a una migliore conoscenza – che di certo non pretende di essere esaustiva – del Veneto contemporaneo, percorrendo un periodo lungo e importante della sua storia. Il flusso irrefrenabile degli eventi evidenzia sia permanenze profonde e apparentemente immutabili sia elementi di cambiamento, spesso incisivi e clamorosi, anzi, per alcuni versi «rivoluzionari». Anche per questo è difficile parlare del Veneto nel suo insieme, perché esso non risulta stabilmente unitario, indivisibile e compatto, ma piuttosto un agglomerato di ambienti e situazioni dal profilo disuguale. I destini dello spazio territoriale e dell'apparato istituzionale – nella loro vivida e concreta manifestazione – si intrecciano, si sovrappongono e alimentano reciprocamente, talvolta però si disgiungono nettamente. Esprimo comunque il senso di un complesso e articolato percorso politico-culturale profondamente innervato in un orizzonte storico di emancipazione, libertà e autonomia.

Nel «comporre» questo volume ho contratto debiti di riconoscenza con i numerosi colleghi e amici che si sono dichiarati disponibili a redigere i testi qui pubblicati. Un doveroso e convinto ringraziamento a Roberto Valente, segretario generale del Consiglio regionale, costante e lungimirante presenza nella progettazione dell'intera opera; ad Antonio Franzina, capo ufficio stampa, e a Nicoletta Martorana, che ha tra l'altro curato la selezione delle immagini. Un grazie sincero e ugualmente doveroso anche a Caterina Ancora, Gabriella Bruschi, Rita Da Pont, Stefania Malavasi e Dario Toniolo.

PROLUSIONI

## VENETO. UNA REGIONE PRIMA DELLA REGIONE

1. Attraverso la storia: il Veneto verso la sua Regione. – 2. Sui prodromi dell'autonomia nell'immediato dopoguerra. – 3. Scenari di vita sociale fra tempo e ambiente. – 4. Intorno all'identità veneta.

## ABBREVIAZIONI

AN	Alleanza Nazionale (1995-2009)
AP	Area Popolare, <i>coalizione elettorale</i> (2015-2016)
CCD	Centro Cristiano Democratico (1994-2002)
Cdl	Casa delle Libertà, <i>coalizione elettorale</i> : FI, AN, CCD-CDU, LN, Nuovo PSI (2000-2008)
CDU	Cristiani Democratici Uniti (1995-2002)
DC	Democrazia Cristiana (1942-1994)
DS	Democratici di Sinistra (1998-2007)
FDI	Fratelli d'Italia (2012)
FI	Forza Italia (1994-2009; 2013)
LN	Lega Nord (1991)
Łiga	Łiga Veneta (1979)
M5S	Movimento 5 Stelle (2009)
MSI-DN	Movimento Sociale Italiano-Destra Nazionale (1946-1995)
N-PSI:	Nuovo Partito Socialista Italiano (2001)
NCD:	Nuovo Centro Destra
PCI:	Partito Comunista Italiano (1921-1991)
PD:	Partito Democratico (2007)
PDD:	Patto dei Democratici, <i>coalizione elettorale</i> (1995-1996): Socialisti Italiani, Patto di Rinascita Nazionale, Alleanza Democratica
PDCI:	Partito dei Comunisti italiani (1998-2014)
PDL:	Popolo delle Libertà (2007-2012)
PDS:	Partito Democratico della Sinistra (1991-1998)
PDUP:	Partito di Unità Proletaria per il Comunismo (1972-1974)
PLI:	Partito Liberale Italiano (1922-1994; 1997)
PPL:	Polo popolare (poi, Polo per le Libertà), <i>coalizione elettorale</i> : FI, AN, CCD-CDU (1996-2000)
PSDI:	Partito Socialista Democratico Italiano (1947-1998)
PRC:	Partito della Rifondazione Comunista (1991)
PRI:	Partito Repubblicano Italiano (1894)
PSI:	Partito Socialista Italiano (1892-1994)
SDI-PRI:	Socialisti Democratici Italiani (1998-2007)
UDC:	Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (2002)
UU:	Uniti nell'Ulivo, <i>coalizione elettorale</i> (2004-2007): DS, La Margherita, SDI, Movimento Repubblicani Europei
Ulivo:	L'Ulivo, <i>coalizione elettorale</i> (1994-2004): coalizione fluida di centro-sinistra
Verdi:	Federazione dei Verdi (1986)

## I. ATTRAVERSO LA STORIA: IL VENETO VERSO LA SUA REGIONE

Un'esposizione introduttiva, sia pur contenuta, della storia cinquantennale della Regione del Veneto non può ridursi a mera ricostruzione del suo percorso legislativo e amministrativo, ma deve dipanarsi anche attraverso qualche considerazione concernente l'evoluzione della società, dell'economia e, più in generale, della cultura locale. Per capire quanta strada sia stata percorsa nell'arco di qualche generazione, si può partire dall'immediato dopoguerra, che ancor oggi i nostri nonni ricordano e raccontano. All'indomani della Liberazione, in un Veneto paralizzato e inquieto, il ricovero delle persone rimaste senza casa, la disoccupazione, il ritorno degli internati, il recupero dei materiali di provenienza bellica impegnavano gravemente la popolazione. La cronaca quotidiana dell'estate 1945, in misura diversa a seconda dei contesti territoriali, rilevava strade sovraffollate di truppe e mezzi corazzati, distruzioni di case coloniche, ma anche esecuzioni sommarie, come la voce di numerosi testimoni oculari e la storiografia più accreditata hanno evidenziato. Se si aggiungono poi gli effetti lunghi e permanenti dei bombardamenti sulle città e sui nodi ferroviari, la massa dei giovani uomini dispersi, feriti, mutilati o invalidi, lo stato di miseria che si era abbattuto su ampie fasce della popolazione, lo sfaldamento delle amministrazioni locali e degli enti territoriali, il quadro complessivo della regione appariva davvero pesante e dolente.

Nelle aree liberate entrarono e si insediarono stabilmente gli uomini destinati a costituire, secondo i progetti degli Alleati, il

fulcro della ricostruzione amministrativa della regione. Il 5 maggio 1945 venne allestito a Padova il quartier generale della *Venezie Region*, struttura civile-militare affidata al generale inglese John K. Dunlop. In quei densi mesi il «commissario» si consultava costantemente con gli emissari del governo italiano, presieduto allora da Ferruccio Parri, riceveva i prefetti, i questori e i sindaci dei capoluoghi e dei comuni periferici, diramava ordinanze regionali e, allo stesso tempo, metteva insieme i dati funzionali alla conoscenza complessiva dell'area veneta, al fine di formulare i piani volti al ripristino dell'ordine politico, economico e sociale. Fra tutte le fonti pubbliche e private che raccontano questa fase di transizione spiccano, per il campo di osservazione comprendente l'intera regione, proprio i report mensili dello stesso Dunlop. Tali materiali informativi, raccolti dagli ufficiali alleati presso laici ed ecclesiastici anche nei paesi più isolati, costituiscono una fonte importante per capire la realtà veneta: veniva in evidenza un territorio povero, le cui condizioni economiche erano state particolarmente aggravate dalle vicende belliche, pienamente investito dalla ferocia della Repubblica di Salò e dalla ritirata dell'esercito nazista. Per scendere nei dettagli, la percentuale di analfabetismo restava elevata, con punte superiori al 15% in vaste zone del Polesine e del Veneto orientale. La base industriale era limitata e fragile, confinata prevalentemente al polo tessile-laniero dell'Alto Vicentino e alla zona di Marghera-Venezia con le sue industrie soprattutto chimiche e meccaniche. Molto elevata era la componente agricola, con una stima di oltre il 40% della forza lavoro impiegata in questo settore. La popolazione viveva – trepidante e impaziente – sentimenti alterni: talvolta preoccupata per le difficoltà della ricomposizione sociale, dopo un'aspra guerra civile, e per le notizie sulle condizioni di pace imposte all'Italia, talaltra rincorata per la formazione delle prime giunte municipali e per l'arrivo dall'estero di grano e di discrete quantità di carbone a uso industriale.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali, si assisteva all'intrecciarsi – in modo ancora confuso – dell'azione del Governo militare alleato, dei nascenti partiti democratici e dei Comitati di liberazione nazionale, strutturati a livello regionale, provinciale, mandamentale, comunale e rionale. Proprio i CLN convocarono numerosi convegni e incontri per riflettere sul futuro organizzativo della regione, ma anche per analizzare la situazione economica e sociale della società postbellica. Poi, esaurito il primo periodo di transizione, svuotato l'autogoverno ciellenista, acquietato il vento

del Nord, il vecchio Stato – nel riprendere il controllo politico dell'Italia settentrionale – legittimò la sopravvivenza della burocrazia tradizionale come ceto dirigente amministrativo, nonostante la questione coeva del decentramento, del regionalismo e delle autonomie locali fosse oggetto di accesi dibattiti fra i partiti e gli uomini di cultura. Alla vigilia dei nuovi appuntamenti elettorali, i CLN si ritrovarono a essere definitivamente affiancati dai partiti in piena attività politica, vincolati da una maglia ferrea di istituzioni nazionali e locali. Come emerge dalle relazioni inviate con regolarità al Ministero dell'Interno da parte dei prefetti, tra il 1945 e il 1946 le sfide più difficili riguardavano la precarietà dell'ordine pubblico, la lotta partitica molto pungente, il pericoloso diffondersi di episodi di criminalità politica e comune, la disoccupazione crescente, la carenza di energia elettrica. In questa penosa realtà in campo economico e sociale, tra scioperi e controversie politiche, la Chiesa era senza dubbio la principale destinataria dei sentimenti di fiducia dell'ampia maggioranza della popolazione veneta, la produttrice incontrastata delle risorse integrative necessarie alla società locale, in contrapposizione allo Stato nazionale, considerato lontano e indifferente, quando non ostile. La Chiesa sapeva offrire anche capacità organizzative e beni materiali, quali l'assistenza sociale e un minimo sostegno economico, e poteva contare su una strutturata e capillare diffusione territoriale attraverso le parrocchie. I cittadini trovavano nelle istituzioni ecclesiastiche un elemento di ordine e di normalità, che generava speranza e conforto. Nel Veneto della seconda metà degli anni quaranta – ma anche per qualche decennio più tardi – la parrocchia significava la presenza di sacerdoti in ogni angolo del territorio sia urbano sia rurale, significava ancora culto sentito e praticato, da donne e uomini di età diversa, quasi in ogni famiglia contadina e borghese; parrocchia era anche catechismo domenicale rivolto direttamente ai cattolici e idealmente a tutti, sia a coloro che avevano militato nelle organizzazioni fasciste sia a quanti avevano combattuto il fascismo, a militari e a civili, senza distinzione. Il parroco era il punto di riferimento non solo per i «riti grandi» che accompagnavano il ciclo naturale della vita, ma anche quale intermediario verso le autorità costituite, come consigliere nelle decisioni familiari, come – più in generale – mediatore di interessi.

In questo frangente storico l'apparato ecclesiastico trovò nella nascente Democrazia cristiana il partito che meglio avrebbe potuto combattere il comunismo, definito in diverse lettere pastorali

come una «minaccia» per la struttura ecclesiastica, per il cristianesimo e la stessa civiltà umana. Più volte i vescovi veneti invitarono a votare per l'unica formazione politica di ispirazione cristiana, la Democrazia cristiana, la quale si avvantaggiò e rafforzò la sua posizione in misura tale da diventare senza dubbio un partito di massa stabile e strutturato. Il nuovo ceto politico democratico-cristiano utilizzò magistralmente questo fatto identitario. Frattanto, nei banchi della Consulta a Roma – dal 25 settembre 1945 al 1° giugno 1946 – sedevano 26 veneti, di cui 15 provenienti proprio dalle file dei CLN. La DC raggiunse subito in regione successi elettorali superiori alla media nazionale, anche in virtù del forte radicamento nella società rurale immersa nelle sue robuste consuetudini e dell'appoggio indubitabile dei vescovi, del clero e dell'associazionismo cattolico. I leader del partito appartenevano a due generazioni diverse: vi erano infatti ex popolari, attivi prima che il fascismo imponesse la sua dittatura, come il rodigino Umberto Merlin e il veronese Giovanni Uberti, entrambi impegnati anche a livello locale. Oltre a loro, Ugo Guarienti, Antonio Alberti, Luigi Capra, Antonio Ferrarese e diversi altri. Accanto a questi politici espertissimi, sin dal 1945 si affermò una generazione di giovani come il veronese Guido Gonella, i padovani Luigi Gui e Stanislao Ceschi, il vicentino Mariano Rumor, tutti impegnati nell'organizzazione del partito a livello provinciale e regionale.

I costituenti eletti il 2 giugno 1946 nelle 3 circoscrizioni venete (Verona-Vicenza-Padova-Rovigo; Treviso-Venezia; Belluno-Udine) furono 51, di cui 28 appartenenti alla DC, 16 al Partito socialista italiano di unità proletaria e 7 al PCI. Nel contestuale referendum istituzionale monarchia-repubblica prevalse nettamente il voto repubblicano – 59,3% –, con particolare accentuazione nelle aree urbane rispetto alla campagna. Successivamente – alla vigilia dello storico appuntamento elettorale del 18 aprile 1948 –, la DC trovò, nei Comitati civici di Luigi Gedda e dell'Azione cattolica guidata dal vicentino Vittorino Veronese, uno strumento importante in campo politico-elettorale per costruire una società informata ai principi della dottrina sociale cristiana. È in questo contesto che trova origine, fissando contorni sempre più nitidi, il cosiddetto «Veneto bianco», secondo l'espressione resa famosa da Ilvo Diamanti e Gianni Riccamboni in un loro studio. Entrambi hanno individuato quattro zone di radicamento elettorale: un'ampissima area «bianca», corrispondente al Veneto centrale e comprendente le province di Vicenza, Padova, Treviso e Verona; una rossa, ricol-

nella (?)

(mettiamo queste città nell'indice dei luoghi?)

legabile ai contesti territoriali di Venezia e Rovigo, in cui le posizioni dei democristiani erano insidiate dai partiti di sinistra; una zona socialista corrispondente a buona parte del Bellunese; infine una vasta area di transizione.

La Democrazia cristiana, nel corso della cosiddetta Prima Repubblica italiana, si è configurata senza alcun dubbio come il partito egemone nel Veneto, una regione a lungo considerata l'«idealtipo della subcultura politica cattolica», caratterizzata da un voto massiccio e stabile alla DC e da una correlata debolezza del PCI. Si è spesso parlato anche di collateralismo, intendendo con questa espressione il sostegno dato dalle organizzazioni cattoliche alle fortune organizzative ed elettorali della DC. In tanta parte del «Veneto bianco», infatti, il reclutamento del nuovo personale politico nel partito avveniva naturalmente all'interno di organizzazioni, quali l'Azione cattolica, le ACLI, la Coldiretti e poi la CISL. Le candidature democristiane, almeno fino alla metà degli anni cinquanta, continuavano a essere vagliate dalla gerarchia cattolica e ad assumere la rappresentanza delle principali associazioni del mondo cattolico. Ma la DC – va ricordato – non era solo un «conglomerato elettorale transeunte», bensì rappresentava un'espressione identitaria di larga parte dell'elettorato, che nel partito vedeva un insieme di principi e ideali che ispiravano la vita. La famiglia patriarcale, la fede religiosa, il rispetto per la piccola proprietà, l'idea di uno Stato non invadente erano considerate pietre miliari nel partito di De Gasperi. Votare DC, insomma, era frutto di una sedimentazione profonda e prolungata nel tempo, implicava l'accettazione e il riconoscimento di un particolare sistema di valori.

Per riassumere invece la situazione socio-economica veneta di quel periodo si può analizzare la relazione svolta al terzo congresso nazionale della DC – celebratosi a Venezia nel giugno 1949 – da parte del giovanissimo Rumor, sul tema delle «necessità vitali del lavoro italiano». Egli conosceva bene la situazione della sua regione, sia per educazione familiare, sia perché era presidente delle ACLI vicentine. Ebbene, nella relazione a stampa di cinquanta pagine, ben dieci erano dedicate ai temi dell'emigrazione; del resto, più di mezzo milione di veneti emigrarono fra il 1932 e il 1951, di cui circa 200 mila all'estero, soprattutto verso Francia, Belgio, Germania, Svizzera e, fuori dall'Europa, Argentina, Australia, Brasile e Canada. Solo nel 1965 la popolazione totale nel Veneto supererà gli abitanti censiti nel 1951. Verso la fine degli anni sessanta, dunque, la crescita della struttura economica fu lenta e radicalmente

insufficiente a impiegare tutta l'offerta di lavoro disponibile localmente. E per tutto il decennio restarono molto alti i livelli di emigrazione, segno che l'economia regionale non era in grado di garantire a tutti un reddito sufficiente. L'immagine del «veneto medio» di quegli anni emerge anche dalle pagine dello scrittore padovano Ferdinando Camon, che lo dipinge come un «lavoratore accanito e bestiale, incolto, rozzo, tutto casa e officina o campagna, non legge, non scrive, beve, va spesso in osteria, non sa niente, il suo orizzonte mentale comprende soltanto i soldi, *schèi*, la casa, la stalla, il prete [...]. Il suo mondo è il paese». Ma anche Luigi Meneghello, in *Fiori italiani*, dipingeva il tipico veneto come un abitante «all'interno di una sfera immutabile, che non si riteneva di fattura umana, e nemmeno di natura storica. Leggi analoghe a quelle che governavano le stagioni racchiudevano il nostro mondo come calotte di quarzo; in realtà erano state fatte alcuni secoli or sono, da gente di chiesa [...]. Di quelle leggi erano custodi i preti, bonari custodi, e bonari sorveglianti della nostra prigione. Bonari perché i prigionieri non volevano fuggire». E in *Libera nos a malo*, pubblicato nel 1963, parlando della sua città natale nel Vicentino, Meneghello spiegava che «il paese di una volta aveva un pregio: formava una comunità umana modesta ma organica», in cui parsimonia, spirito pronto al lavoro, capacità di affrontare le difficoltà della vita erano i valori cardine di ogni famiglia. In questo senso va peraltro tenuto presente che, già all'inizio degli anni sessanta, la consistenza degli addetti agricoli in Veneto si era praticamente dimezzata rispetto all'immediato secondo dopoguerra, portando a una gigantesca ricollocazione del lavoro dalle campagne alle fabbriche. Per quanto faticoso e accompagnato da aspetti traumatici, il passaggio dall'agricoltura all'industria, dalla famiglia patriarcale a quella nucleare, dalla terra alle città è stato associato alla crescita del reddito disponibile per le famiglie, soprattutto per quelle formate da operai.

Negli anni cinquanta e sessanta, nel clima teso della guerra fredda, venne a emersione anche una polarizzazione fra «bianchi e rossi», democristiani e comunisti, che ha costituito la linfa ideologica vitale che per diversi decenni ha congelato attorno a due blocchi la popolazione italiana, compresa quella veneta, che in maggioranza gravitava nella schiera dei bianchi. Il confronto elettorale politico e amministrativo, che divenne anche competizione fra due diversi sistemi di valore, tradizioni socio-culturali, dottrine e messaggi, premiò costantemente il partito democratico-cristiano. Diver-

(riferimento bibliografico?)

samente dalle sinistre, la DC – soprattutto nelle aree centrali della regione, basate su piccola e media proprietà contadina, su artigianato e su piccola impresa industriale – espresse un'efficace capacità di integrazione e di appartenenza, ponendo le basi di un successo solido e duraturo. La corrispondenza fra base territoriale, contesto sociale e orientamento di valori contraddistinse – parallelamente, ma con segno ideologico opposto – anche le aree rosse del litorale lagunare-veneziano, della bassa provincia polesana e del Bellunese. Fino alla fine degli anni sessanta, quando il movimento di contestazione della società del benessere trovò la sua più larga eco, la Chiesa cattolica contribuì in maniera decisiva al consolidamento dell'egemonia democristiana nell'ambiente rurale veneto, insistendo particolarmente sulla necessità di contenere il comunismo. Fra le numerose dichiarazioni si può ricordare il messaggio natalizio dell'episcopato triveneto del dicembre 1955, che intendeva stroncare ogni ipotesi di apertura a compromessi con le sinistre, prone alla «distruzione dell'ordine sociale cristiano», alla «violenza» e al «terrore». La DC godette di un sostegno relativamente stabile nel tempo: esso derivava dalla possibilità e capacità di tradurre e rappresentare in politica il capitale sociale prodotto negli ambienti cattolici. Per tutti gli anni cinquanta, sessanta e – seppur con qualche incrinatura – settanta, questo partito, percepito quale garante e interprete della società locale tradizionale, costituì il naturale contenitore delle scelte politiche di ampi settori del popolo veneto.

Poi, con il progressivo attenuarsi dell'intervento della Chiesa cattolica sul terreno politico, soprattutto a seguito della conclusione del Concilio vaticano II, con la secolarizzazione e poi laicizzazione della società, il ceto dirigente democristiano fu abile nel sostituire le fonti di legittimazione di carattere religioso con nuove risorse. Se negli anni sessanta la maggior parte dei parlamentari veneti veniva espressa dall'associazionismo cattolico, successivamente – come ha illustrato Percy Allum – si fece maggioritaria la componente degli ex amministratori locali e dei rappresentanti degli interessi organizzati. Così, la vicenda del «Veneto bianco» nell'Italia repubblicana può essere suddivisa – per usare la terminologia di Riccamboni – in «due sotto-periodi»: nel primo, che intercorre dalla conclusione della seconda guerra mondiale fino al termine degli anni sessanta, prevalse una logica di appartenenza politica su basi di identità, in cui il voto alla DC costituiva un riflesso del ruolo di integrazione sociale e di orientamento culturale svolto dal

clero. Il secondo fu invece caratterizzato dal processo di «secolarizzazione delle logiche politiche e di pluralizzazione degli attori nella società» e da una crescente autonomia della Dc dalla religione organizzata. Questa fase coincise con il diffondersi degli effetti dello sviluppo economico, con la crisi culturale che attraversò il mondo cattolico, dopo le speranze suscitate dal Concilio, e con l'indebolimento della famiglia patriarcale. Questa nuova mentalità si manifestò apertamente con i risultati del referendum sul divorzio, tenutosi nel maggio 1974, quando il sì abrogazionista nel Veneto vinse di pochissimo, attestandosi al 51,1%, grazie all'apporto delle zone rurali solitamente conservatrici. Ma nei capoluoghi non raggiunse nemmeno il 40%.

Il doroteismo, come ammise lo stesso Rumor in un discorso del 1985, che di quella corrente maggioritaria della Dc era stato per lungo tempo uno dei massimi esponenti, fu quella mescolanza di interessi capace di riplasmare il partito in quel frangente di cambiamento. All'interno della Dc veneta si consolidò la corrente dorotea ispirata dal rodigino Antonio Bisaglia, quasi in contrapposizione alla precedente conduzione dello statista vicentino imperniata sulla rappresentanza dell'identità cattolica, ossia si impose un modello di azione politica orientato alla mediazione di interessi territoriali e di gruppo, di breve periodo. Il politico rodigino si muoveva quasi come un imprenditore che tutelava e promuoveva la volontà immediata dell'area di appartenenza nei confronti dei livelli istituzionali superiori, anzitutto presso lo Stato.

Proprio Diamanti e Riccamboni, tra gli altri, hanno osservato che la Dc dorotea venne a proporsi negli anni settanta come partito di mediazione degli interessi territoriali piuttosto che come interprete di identità e di valori. Anche il sociologo Enzo Pace ha analizzato questo momento di passaggio, quando il ruolo giocato dal cattolicesimo a livello molecolare, attraverso le parrocchie e le associazioni di base, cessò di essere centrale. Naturalmente non si tratta di una cesura drammatica e repentina, poiché restò e resistette un diffuso sentire cattolico tra il popolo veneto, tuttavia venne meno la capacità da parte dell'istituzione ecclesiastica di orientare massicciamente le coscienze, di formare la classe dirigente, di esprimere un'egemonia culturale.

Il Veneto democristiano e rurale che, come hanno notato sia lo storico Silvio Lanaro sia il sociologo Sabino Acquaviva, era imperniato attorno a diverse comunità stabili – la famiglia in primis, ma anche la parrocchia, il municipio, la cooperativa e l'azienda –, cam-

biò anche dal punto di vista economico. Se nei primi decenni del dopoguerra persistevano sacche di fortissima povertà – materiale e culturale – in vaste aree della regione, caratterizzate da movimenti migratori rilevanti verso il triangolo industriale e verso l'estero, tutto questo venne meno e, in poco tempo, da regione depressa, con un'economia asfittica, diventò la cosiddetta locomotiva d'Italia. Possiamo usare a ragione l'espressione «area depressa», perché – come ricorda Nadia Olivieri – sul totale di 583 comuni veneti, ben 489, l'84%, risultarono coperti dalle norme nazionali (legge n. 635 del 29 luglio 1957 e legge n. 614 del 22 luglio 1966) a favore delle zone povere. E anche a distanza di tempo, nel giugno 2000, il governatore Giancarlo Galan ricordava al Consiglio regionale che fino agli anni sessanta il Veneto «era considerato, ed era veramente la regione meno sviluppata e prospera dell'Italia settentrionale, povera di opportunità e sempre un po' indietro rispetto agli altri».

Negli anni sessanta la popolazione iniziò ad aumentare vigorosamente, sostenuta sia da un ridimensionamento delle emigrazioni che da una ripresa della fecondità; l'abbandono irreversibile dell'agricoltura e la trasformazione del vecchio e omogeneo mondo contadino nella nuova e frastagliata realtà dell'impresa portarono allo spopolamento di una vasta parte del territorio – corrispondente alla zona montana e all'area delle colline pedemontane –, ma anche alla formazione di nuovi poli industriali e artigianali e a una serie di insediamenti urbani multicentrici: il paesaggio divenne quello oggi tipico, con una campagna urbanizzata e un'industria a insediamento diffuso. Si sviluppò una struttura produttiva, una rete consistente di microimprese che propagò un benessere economico fino ad allora insperato. Dagli anni settanta il Veneto si è presentato come una regione spiccatamente manifatturiera, caratterizzata da una grande crescita dell'occupazione. Naturalmente lo scenario in cui si è svolto lo sviluppo industriale è cambiato nella seconda metà degli anni settanta, quando gli effetti della crisi petrolifera mondiale, che mise a nudo i limiti del progresso costruito intorno alla centralità della grande impresa, provocarono una grave recessione economica che interessò anche la regione. Successivamente, però, tra gli anni ottanta e novanta, il modo veneto di produzione assurse a modello di sviluppo. Un nuovo miracolo economico, per così dire, si era diffuso, ispirato da un capitalismo diverso da quello del Nord-ovest d'Italia, di stampo fordista e legato alla grande industria pesante.

In un abitare diffuso e policentrico crebbe e proliferò la picco-

la azienda, consolidata attorno a strategie familiari. La regione si caratterizzò per la sua straordinaria diffusione di realtà produttive, talvolta molto piccole, non di rado ai confini del lavoro a domicilio, esito di crescita di impieghi artigianali, di nascita di nuove imprese e di decentramento di alcune fasi di lavorazione da parte delle imprese maggiori. Il documento programmatico presentato dalla seconda Giunta regionale Bernini, nel 1985, sottolineava che, in quel momento, il Veneto si presentava «come una regione industriale matura, sufficientemente equilibrata nei vari settori produttivi e fortemente aperta agli scambi internazionali», ovvero una «delle economie trainanti dello sviluppo italiano». Era infatti vero che le imprese venete, particolarmente capaci di adattarsi ai mutamenti della domanda, stavano scoprendo il mercato interno europeo, anche per la convenienza all'exportazione facilitata da condizioni macroeconomiche favorevoli. L'economia della regione si fece sempre più legata alla capacità di introdurre nuove tecnologie e a una profonda vocazione e apertura verso l'internazionalizzazione, soprattutto di carattere commerciale.

Altra caratteristica di questo impetuoso sviluppo fu l'affermarsi dei distretti industriali, intesi come agglomerati di piccole e medie imprese, ubicate in un ambito territoriale circoscritto e storicamente determinato, specializzate in un certo ambito della produzione, o in certi prodotti, o in alcune caratteristiche fasi del processo produttivo. Per esemplificare, si possono citare l'oreficeria del Vicentino, la concia della Valle del Chiampo, l'occhialeria del Bellunese, il mobile della Bassa Veronese, il calzaturiero sportivo di Montebelluna e della Riviera del Brenta, la strumentistica e la pellicceria del Padovano, il polisettoriale del Bassanese. Si trattava, nella maggior parte dei casi, di processi produttivi ad alta intensità di lavoro umano e scarsa automazione, che si accontentavano di un limitato fabbisogno di capitale fisso. Nei distretti industriali le economie derivavano da un insieme di valori, conoscenze, comportamenti tipici e permettevano un miglioramento dell'organizzazione della produzione e, soprattutto, una continua innovazione legata a processi di *learning by doing*. Negli anni settanta il Veneto vide così emergere una neoborghesia di piccola e media impresa in cerca di rappresentanza politica: il distretto industriale rimase pur tuttavia una risorsa preziosa per la produzione e riproduzione del successo democristiano. Va notato che lo sviluppo economico stesso ha contribuito ad accelerare il processo di secolarizzazione dei valori religiosi della società veneta che stavano alla base di tale

consenso. Il benessere economico, rapidamente acquisito e diffuso, ha alterato indelebilmente il sistema dei valori tradizionali e, come rilevato precedentemente, l'identità cattolica non è stata più sufficiente a rappresentare e guidare i criteri di giudizio di questo «nuovo Veneto».

È in coincidenza con l'inizio di questo decollo economico che si tennero, nel giugno 1970, in seguito all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le prime votazioni. Il 6 luglio si riunì per la prima volta il Consiglio regionale e nel giro di qualche mese venne approvato lo Statuto della Regione (legge n. 340 del 22 maggio 1971). Fra le altre cose, come nella maggior parte degli altri statuti, anche in quello veneto si assunse «la programmazione come metodo di intervento in concorso con lo Stato» (art. 5). Ciò non deve sorprendere, in quanto l'Italia stessa, da oltre un decennio, aveva imboccato quella via; lo Schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, meglio noto come Schema Vanoni, unanimemente riconosciuto come il documento che diede l'avvio formale alla programmazione economica regionale nel nostro paese, era stato presentato già nel 1954. Due anni dopo era stato creato il Ministero delle Partecipazioni statali. Del 1962 è la Nota aggiuntiva del ministro La Malfa, con la quale si varò invece l'avvio formale della programmazione economica nazionale. Alcuni Comitati regionali per la programmazione economica erano stati istituiti nel 1965, tra cui quello del Veneto (CRPEV), il cui primo presidente fu Innocenzo Gasparini. Già nel 1957 era stato fondato l'Istituto regionale di studi e ricerche economico-sociali del Veneto (IRSEV) da parte delle amministrazioni provinciali; esso divenne l'organo tecnico del CRPEV e lo coadiuvò nella redazione di quel Piano di sviluppo economico regionale 1966-70 – approvato nel 1968 – destinato a costituire una pietra miliare nella successiva storia della programmazione economica. Anche le dichiarazioni programmatiche delle prime giunte regionali prevedevano come concetto cardine proprio quello della Regione per la programmazione, in cui il Veneto avrebbe potuto integrare e coordinare, a un livello più vicino ai cittadini, l'azione programmatica pluriennale dello Stato. Nel caso specifico ci vollero diversi anni perché venisse approvato il primo Programma regionale di sviluppo (PRS 1978-1982, legge regionale n. 11 del 2 febbraio 1979), che tuttavia rimase per molti versi incompiuto e – a detta di alcuni – un «libro dei sogni». Certamente si trattò del primo tentativo di offrire una lettura coerente dell'economia e della società veneta, delle sue pro-

(?)

spettive e quindi dei suoi aspetti identitari, ma le politiche economiche e finanziarie restrittive adottate a livello nazionale agli inizi degli anni settanta – in coincidenza con la crisi petrolifera – limitarono i programmi economici pluriennali, contenendo l'entità dei trasferimenti alle Regioni, senza accrescere la loro autonomia impositiva.

Ritornando al piano politico, è facile intuire come la DC, imponendosi massicciamente alle elezioni regionali, finì per monopolizzare i novelli organi istituzionali. Nelle prime cinque tornate elettorali i risultati segnarono un successo straordinario per la DC, che nel 1970 raggiunse il 51,9%, nel 1975 il 48%, nel 1980 il 49,4%, nel 1985 il 45,9% e nel 1990 il 42,4%. Nelle prime due legislature la Giunta fu guidata dal veronese Angelo Tomelleri, pur con una breve parentesi del trevigiano Paolo Feltrin. Va ricordato che, in costanza delle disposizioni statutarie del 1971, che disegnarono una forma di governo regionale di tipo assembleare, si è avuta fino al 1995 una spiccata centralità del Consiglio. Nella seconda legislatura regionale va ricordata senza dubbio anche l'istituzione del Sistema sanitario nazionale – grazie alla legge n. 833 del 1978 –, che negli anni divenne una delle maggiori poste di spesa per la Regione e configurò l'Assessorato alla Sanità come un traguardo molto ambito. La terza e la quarta legislatura segnarono il definitivo consolidamento istituzionale e amministrativo dell'Ente regionale che, attorno a un complesso ormai stabile e sufficientemente compiuto di competenze, andava strutturando la propria organizzazione interna e avviava una serie di produzioni legislative di carattere generale, tese a disciplinare in modo organico le più diverse materie, dall'agricoltura alla formazione professionale, dall'urbanistica alla cultura.

voci (?)

## 2. SUI PRODROMI DELL'AUTONOMIA NELL'IMMEDIATO DOPOGUERRA

Nel Veneto postbellico – segnato dall'insediamento dei CLN e dalla presenza alleata, poi dalla nascita della Repubblica il 2 giugno e dai lavori dell'Assemblea costituente – la questione complessa dell'autonomia, anzi delle autonomie, torna a ripresentarsi con rinnovato e diffuso vigore negli schieramenti politici, pur nella diversità delle culture e delle sensibilità personali. Nelle prospettive istituzionali dell'immediato dopoguerra, pluralismo, federalismo, decentramento, regionalismo, autogoverno, antistatalismo sono

istanze e temi declinati in vario modo, in uno scenario generale che vede il dibattito muoversi tra i due poli estremi di «centro e periferia», e ancora tra «periferia e periferia». Su scala locale l'attenzione di alcuni autorevoli uomini operanti nella clandestinità, nonché di numerosi membri dei CLN, prima e dopo il 25 aprile, è indirizzata a costruire un assetto istituzionale diverso dal centralismo che aveva caratterizzato lo Stato liberale e ancor più il regime fascista, dischiudendo aspettative nuove nella dottrina e nell'azione concreta.

L'esperienza della lotta clandestina porta in sé – come suggerisce Ettore Rotelli – una forte carica autonomistica dai molteplici risvolti e significati: autonomia nei riguardi degli occupanti tedeschi e dei fascisti; nei confronti del Governo militare alleato, del governo del Sud e della monarchia; in rapporto al CLN centrale, che appare lontano dalla temperie del settentrione; infine, autonomia operativa dei programmi dei partiti antifascisti. Tale esperienza storica collettiva, concentrata nello spazio di pochi mesi, sollecita necessariamente replicate discussioni e controversie, coinvolge schieramenti politici, fa emergere posizioni ideologicamente forti, come quelle dei gruppi azionisti raccolti a Padova attorno a Egidio Meneghetti. E tuttavia il dibattito sull'autonomia regionale non si sviluppa in modo coerente e sistematico, né giunge a una bozza di organico progetto costituzionale. Anzi il tema, che non viene mai inserito formalmente nelle mozioni del CLN regionale, si presenta «in versione polivalente», «in forma confusa», come traccia ed elemento sparso.

Nonostante la crisi di uno «Stato esangue» e lo smarrimento dell'identità nazionale, all'indomani della Liberazione i capitoli dell'autonomia regionale vengono ripresi in un clima di aspirazioni al rinnovamento politico, economico, morale e culturale. È opportuno citare a tale riguardo alcune righe di Antonio Levada, presidente dell'Associazione degli agricoltori trevigiani, il quale asserisce che solo questa specifica scelta può aiutare a risolvere il faticoso problema del decentramento amministrativo:

La Regione è una verità in atto da secoli e la circoscrizione determinata soprattutto dalla fisionomia dei luoghi, dalla parlata, dalle festività, dal culto dei ricordi ne è la riprova più evidente, avvalorando più che mai l'insegnamento di Stefano Jacini, che la storia di un popolo si spiega con la sua geografia. Il fenomeno ricostruttivo deve perciò guardare innanzi tutto alla Regione, che non è altro che una più vasta espressione

della famiglia, come la famiglia guarda alla sua casa, alle sue facoltà, ai suoi bilanci, onde trovare in sé stessa prima che altrove la possibilità della sua vita e del suo sviluppo.

Dai primi di maggio alla fine di dicembre 1945, in numerose iniziative pubbliche i CLN discutono ampiamente del loro ruolo nel «nuovo Veneto», della funzione politica, consultiva e di controllo, dei prefetti e delle altre autorità locali, del rapporto fra i vari livelli organizzativi, del loro mantenimento a garanzia della democrazia. Ma non è tutto. Se nei primi due congressi dei Comitati regionali veneti, tenutisi nel giugno e nell'agosto 1945, non si registrano interventi di particolare interesse sulle aspirazioni all'autonomia, è soprattutto in occasione del terzo appuntamento, del dicembre 1945, alla vigilia del passaggio del Veneto alla piena sovranità nazionale, che tale argomento viene affrontato con forza ed efficacia. Le voci dei relatori sono eloquenti. Aldo Damo, comunista, presidente dell'assemblea, chiede al governo di Alcide De Gasperi di vagliare appieno le lunghe e dolorose esperienze vissute nell'Alta Italia, le «molteplici aspirazioni di autonomia comunale, provinciale e regionale», di approvare in tutto la proposta di una Consulta regionale, un «organo originalissimo», un «singolarissimo esperimento». L'aspirazione veneta all'autonomia non significa «gelosia di bassa lega»; costituisce piuttosto un richiamo al passato glorioso ed eroico, «al calore e allo spirito garibaldino» che per tanti mesi hanno accompagnato la lotta contro il nazifascismo.

Il prefetto di Venezia, Camillo Matter, informa poi i congressisti che anche nei momenti più difficili ha voluto mantenere con i colleghi prefetti contatti continuativi, utili

a creare quella fusione tra le province che nei primi mesi, a dire il vero, non esisteva. Nei primi mesi un po' per un generale sbandamento politico e un po' per ragioni di carattere economico, le province erano tanti piccoli stati o repubbliche, uno separato dall'altro, che si guardavano quasi in cagnesco per ragioni economiche, agrarie, annonarie. Questa mentalità è stata superata solo negli ultimi mesi: qualcuno dice che dura ancora [...], quello che è certo è che in linea generale a queste difficoltà dobbiamo cercare di rimediare.

Altri interventi vanno ricordati. Il rappresentante del Comitato provinciale di Vicenza, Antonio Lievore, teme che «la burocrazia romana abbia già predisposto i piani per irretire nelle sue malefiche spire anche le nostre province. E questo non deve avvenire. I

nostri CLN devono opporsi a che i funzionari fascisti, o comunque bacati, riprendano possesso degli organismi che regolano la vita della nazione». La transizione dal governo militare all'amministrazione italiana deve avvenire nello spirito dei CLN, senza imposizioni politiche esterne o emarginazioni umilianti. A tale proposito Bruno Trentin, azionista, rappresentante del Comitato di Treviso, paventa che i Comitati regionali siano destinati al ridimensionamento e alla scomparsa dopo le elezioni politiche, mentre dovrebbero operare in futuro «come centri propulsori, come centri combattivi, organizzativi, difensivi delle autonomie regionali». Aggiunge che queste costituiscono un'esigenza vitale per gran parte della nazione italiana, in quanto «corrispondono alle necessità, alle esigenze tradizionali, storiche e civili». La libertà – conclude il relatore – è garanzia di «una nuova democrazia dei lavoratori».

Una vasta eco suscita il resoconto che Rodolfo Morandi, presidente del CLNAI, offre ai congressisti veneti. Egli osserva che «la divisione naturale del Paese sussiste tutt'ora e continuerà a sussistere ad unificazione amministrativa avvenuta, perché a Roma è difficile avere consapevolezza di quanto avviene altrove». E tuttavia, di fronte al pericolo che venga compromessa l'unità nazionale e prevalga il provincialismo rispetto al più ampio orizzonte nazionale, bisogna accettare «delle rinunce, purché esse non significhino arretramento sul terreno politico; bisogna evitare la supposizione di un nord che vuole tutelare esclusivamente le proprie posizioni, per quanto avanzate esse siano». In ogni caso, i CLN non devono trasformarsi in «piccoli parlamenti di fannulloni», in «piccole accademie oziose di uomini politici sprovvisti di altri incarichi più importanti», non debbono ruotare invano su sé stessi, avulsi dalla vita del paese.

Sono locuzioni – queste che vengono dall'assise veneziana di fine 1945 – particolarmente rappresentative di aspettative, risentimenti, disillusioni, rivendicazioni circa il futuro della regione veneta. La presenza del governatore Dunlop – viene precisato – ha sì garantito, per quanto possibile, ordine pubblico, formazione delle giunte municipali, sopravvivenza dei CLN non più clandestini, gestione degli approvvigionamenti, ripristino provvisorio delle infrastrutture, ma non ha dato risposta plausibile all'esplosione di «autarchismi» provinciali e di aspri localismi che si ammantano di miti e leggende e sono pure refrattari alla ricomposizione di un ordinamento unitario nazionale. In realtà lo stazionamento degli Alleati è visto da molti come una coltre che attenua – addirittura

inibisce – l'espressione piena delle rivendicazioni. E tuttavia è evidente che la fine della guerra e il crollo fragoroso delle istituzioni fasciste – come le testimonianze riportate documentano – non comportano necessariamente un «ritorno» diretto a Roma capitale, non aprono inevitabilmente al vento del Sud, alla strutturazione centralistica, alle consuetudini tenaci e ostinate della politica dello Stato liberale, al giogo dei vecchi partiti «corruttori e affossatori» del sistema democratico, alla storia già vissuta a partire dal 1866. Da alcuni relatori è chiesto un salto di qualità politica per ovviare alle incongruenze e alle difficoltà tanto a lungo vissute, per mantenere in vita, magari sotto una nuova veste, i Comitati di liberazione, palestre di libertà e di autogoverno. In questa direzione, la costituzione di una Consulta veneta – una specie di parlamento regionale, da pensare organicamente e da realizzare con il massimo dei consensi – viene ritenuta importante per conciliare il principio di autonomia – alimentato ampiamente dallo spirito resistenziale – e la salvaguardia dell'interesse nazionale. Resta il fatto che in questi frangenti il nuovo ceto politico-amministrativo veneto, emerso dalla clandestinità, non riesce a dare pieno valore a tali sussulti di autonomia, a moti e slanci che restano di corto respiro.

Quella che si sviluppa nei territori veneti, comunque, è una «concezione autonomistica» orgogliosa e al tempo stesso insoddisfatta e delusa, che non si amplia e approfondisce sino a compromettere il senso di appartenenza nazionale, che non scivola in reazioni secessioniste, che non degenera in rozza propaganda. L'idea viene elaborata, soprattutto in chiave anticeutralista, contro il dominio burocratico-politico e le ingerenze ministeriali e la dilatazione degli enti statali e parastatali, contro «il male che viene dal centro». Per lunghi mesi, almeno sino al dicembre 1945, questi temi si rincorrono con frequenza nelle adunanze regionali, nei convegni mandamentali, nelle riunioni delle commissioni economiche regionali e provinciali, con la speranza di un «rinnovamento dal basso». Ma è l'istituto prefettizio, resistente alla soppressione più volte paventata o a qualsiasi riforma duratura, a decretare la fine di ogni illusione. L'esperienza dei prefetti politici, lunga più o meno un semestre, si chiude con l'assunzione di funzionari di carriera, con la rapida normalizzazione in senso centralistico. In questa stagione di vita democratica restano i vincoli del potere ministeriale e della burocrazia centrale, nonché i simboli di un passato che si vorrebbe tramontato per sempre. La richiesta di autonomia regionale, proveniente dalle città venete, alla prova dei fatti sfuma rapidamente

per molteplici motivi, tra i quali l'opposizione delle istituzioni centrali, l'oscillante portamento delle forze politiche moderate, l'incapacità della borghesia illuminata, elitaria e urbana, di attivare un movimento regionalista coeso, senza gelosie localistiche, impazienze e smanie esclusive. Di fatto l'idea regionale si spoglia progressivamente di ogni valore politico, arretra di fronte alle nuove grandi sfide, muore nei sogni delle minoranze locali. In un mondo che si posiziona rapidamente su blocchi ideologici e militari contrapposti, le istanze di mediazione tra centro e periferia si spostano dalle città e dagli uomini veneti a Roma, al governo centrale, alle ordinanze ministeriali.

Uno strumento importante per percepire le sensibilità e gli umori di molti cittadini veneti è offerto dalle risposte date a un questionario relativo alle autonomie locali e all'assetto amministrativo degli enti territoriali, distribuito nel dicembre 1945 dal Ministero per la Costituente – Terza sottocommissione per lo studio delle autonomie locali – a parlamentari, ministri e sottosegretari di Stato, segretari di partito, sindaci, segretari comunali e provinciali, provveditori agli studi, intendenti di finanza, presidenti di corti di appello, dirigenti degli uffici delle finanze e dei compartimenti ferroviari, nonché a rappresentanti del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, dell'Avvocatura e della Cassazione.

In questa sede non si ha la pretesa di utilizzare puntualmente tutte le numerose risposte – infatti queste pagine devono intendersi come un circoscritto tentativo di analisi, entro un percorso di indagine che merita maggiori ampliamenti e approfondimenti –, ma si desidera evidenziare qualche locuzione significativa, qualche suggerimento autorevole, al fine di comprendere in quale direzione si sia mosso l'interesse delle persone interpellate: se a favore del federalismo, dell'istituto regionale oppure dell'ente provinciale. Più in generale, si vuole capire il senso che viene dato alle libertà politiche e alle istanze amministrative nella nuova cornice istituzionale del dopoguerra. Nello specifico, il questionario chiede, anzitutto, se nel nuovo assetto dello Stato italiano sia opportuno ricorrere alla forma federale – attribuendo a ogni Regione o a gruppi di Regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione, oppure – accantonata questa soluzione – se sia appropriato istituire la Regione, attribuendole il potere legislativo.

Per dar conto – in un modo che non è certamente esaustivo – delle opinioni, manifestate a volte con parole concise, altre con

(minu-  
scole?)

narrazioni estese, si riportano di seguito alcuni esempi relativi al contesto veneto. È interessante quanto scrive il provveditore agli studi di Treviso: assicura di essere fautore in linea di massima dello Stato federale, ma di temere «dopo 60 anni di monarchia unitaria e dopo 20 anni di fascismo, che il cambiamento sia un salto improvviso e così pieno di incognite e di pericoli»; piuttosto considera opportuna la cancellazione della Provincia e la contestuale istituzione della Regione per motivi storici, etnografici e pure economici. A detta del segretario del Comune di Badia Polesine, la forma federale rischia di rompere in Italia l'unità politica e produrre gravi sperequazioni economiche. Nemmeno l'Ente regionale ha motivo di sussistere, piuttosto è opportuno decentrare gli organi governativi «per poter meglio comprendere e vagliare le necessità locali». Il presidente della Camera di commercio di Padova scrive che la forma federativa potrebbe costituire un pericolo per l'unità nazionale, essendo l'Italia unificata «da troppo poco tempo». Il frazionamento federale può essere pregiudizievole alla sua «ricostruzione» e al suo progresso, specialmente in determinate regioni. Senza dubbio – aggiunge – l'accentramento amministrativo è «essenziale» allo sviluppo, soprattutto in considerazione del profilo geografico del paese, per cui affiorano esigenze diverse da regione a regione. L'amministrazione statale era «già oltremodo pesante prima del fascismo, con quest'ultimo è diventata asfissiante», con la conseguenza di dover dedicare molto lavoro per opere improduttive. Nemmeno «la Regione è una istituzione auspicabile, anzitutto per impedire che l'amministrazione dello Stato possa cadere in mano di fazioni, come avvenne il 28 ottobre 1922. In secondo luogo per le esigenze diverse delle varie regioni».

L'intendente di finanza di Vicenza scrive che «lo Stato, dissanguato dalla guerra e devastato nelle sue risorse più preziose, ha bisogno dell'unione e della concorde volontà di tutti i cittadini per una sollecita ripresa. La forma federale e le autonomie locali fomentano interessi territoriali che potrebbero nuocere alla ricostruzione appena ora iniziata». E ancora: il direttore delle imposte dirette di Venezia osserva che «la forma federale tende ad acuire i regionalismi ed a lungo andare a compromettere l'unità della nazione». Il segretario capo di Piove di Sacco, nel Padovano, precisa che «di barriere ne abbiamo già troppe fra Stato e Stato, per crearne delle nuove fra regione e regione dello stesso Stato». Il segretario comunale di Lendinara riconosce che «esistono differenze di carattere sociale, economico e politico tra le diverse regioni d'Italia e che

esistono antagonismi tra Nord e Sud», per cui il ricorso alla forma federale «produrrebbe un maggior acuirsi dei dissidi specie con l'attribuzione del potere legislativo ad una regione od a gruppi di regioni. Ne conseguirebbe quindi un danno notevole agli effetti della unità della nazione e del suo prestigio di fronte alle nazioni estere». Il capo del compartimento ferroviario di Verona ritiene «morale e pratico» il principio unitario, che è agevolato dai moderni rapidi mezzi di comunicazione fra le diverse aree del paese, mentre «la forma federale potrebbe creare antagonismi e discordie fra le regioni»; egli esclude sicuramente la soluzione regionale, mentre accondiscende ad attuare «il maggiore spostamento possibile di potestà deliberative dagli organi centrali a quelli periferici dello Stato».

Sono interessanti anche le risposte del padovano Italo Turolla, direttore della «Rivista enti locali». Circa il ricorso al federalismo, attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo, egli annota che:

(ok minuscole?)

la forma federale oggi, dato lo stato comatoso in cui la nostra nazione si trova, date le diversità di tendenze e aspirazioni delle varie regioni, creerebbe discordia e divergenza tali da compromettere e fors'anco l'unità nazionale. E il popolo non è affatto preparato a simile forma di assetto statale [...]. Lo Stato non può comunque, e specie nell'attuale duro periodo della ripresa e della ricostruzione, rinunciare alle sue preminenti e necessarie funzioni di imperio e, in particolare, a quelle normative e regolatrici della vita nazionale, che si dibatte tra gravi difficoltà e preoccupazioni interne ed esterne.

Esclusa la soluzione di un assetto federale, Turolla scrive che nemmeno l'autonomia amministrativa e finanziaria demandata agli enti locali sarebbe saggia nelle condizioni in cui si trova l'Italia: è preferibile un decentramento di organi statali, aggiornando e migliorando l'attuale assetto degli enti locali. Bisogna procedere con circospezione e a gradi, perché «il popolo italiano è impreparato a radicali e profondi mutamenti a base di larga e completa autonomia. La scala si deve salire un gradino per volta ed evitare pericolose cadute». Circa la natura dei controlli, «questi devono essere sempre espletati, senza eccessivo rigore, dallo Stato, il quale ha facoltà di chiedere la cooperazione degli enti locali, in quanto si tratta di tutelare interessi territoriali e locali». Proseguendo nelle risposte al questionario, il direttore contesta la necessità e la con-

venienza dell'Istituto regionale, infatti tra

regione e regione si riscontrano varietà etnografiche, differenze, discrepanze non poche, le quali potrebbero portare contrasti d'interessi; il che darebbe luogo a grave perturbamento dell'unità organica dello Stato oggi così armonica e concreta (non astratta e informe come quella che deriverebbe, frazionando lo Stato in Regioni), unità invece intesa sia ad accordare fra loro le notate diversità e discrepanze, sia ad annientarle, occorrendo, nell'interesse generale. Che se diversità di interessi e attività produttive nell'ambito regionale si verificassero, queste potrebbero essere tutelate e regolate dall'ente provinciale della zona in cui particolarmente si manifestano [...]. La Regione non può richiamarsi per una eventuale sua istituzione a ragioni storiche ed a base naturale; e ciò anche se taluni territori regionali hanno avuto una certa unità politica in epoca precedente all'unità d'Italia. Fatto, comunque, questo che non può costituire motivo di larga autonomia amministrativa. Altre esigenze, come quelle economiche o di altri bisogni locali, o come le diversità ambientali, geografiche ecc., possono meglio essere soddisfatte dall'esistente ente intermedio fra Stato e Comuni: la Provincia e, per taluni servizi, i consorzi provinciali.

Né Turolla prevede di attribuire alla Regione un potere legislativo vero e proprio. Infatti,

sarebbe attribuzione dalla quale deriverebbero in molti casi conflitti con lo Stato, e ciò nonostante le limitazioni delle materie attribuite e nonostante i controlli che si volessero stabilire [...]. Un motivo essenziale per la non istituzione della Regione è la difficoltà di dotarla di mezzi propri indipendenti da quelli dello Stato e degli enti minori. Si sarebbe costretti a creare un quarto sistema tributario che scardinerebbe quello triplice esistente (per lo Stato, provincie e comuni), il quale dopo tanti anni e molti studi e progetti, non si è ancora riusciti ad inquadrare, costituendo sempre per lo Stato uno dei problemi più gravi da risolvere [...]. Lo Stato non può consentire rinunce di imposte o permettere nuovi tributi, perché il contribuente, in Italia, è sempre lo stesso – unica fonte cui attingono Stato, provincie e comuni – e onestamente non è lecito gravarlo di nuovi balzelli a favore di un nuovo (quarto) ente pubblico (autarchico). E, d'altra parte, nessuno meglio dello Stato, assistito da una ottima e complessa organizzazione finanziaria e tributaria sia centrale che periferica può accertare il potere di contribuzione dei cittadini secondo le varie categorie e commisurare ad esso potere contributivo il gravame globale per tutto il territorio nazionale.

Ancora una testimonianza. Pietro Bolognesi, segretario comu-

nale a Schio, scrive che «per evidenti motivi d'ordine geografico, economico, politico, sociale lo stato italiano conviene sia federale, ma non subito. Si cominci intanto col dare un'autonomia amministrativa per misurare nel popolo la sua capacità ad autogovernarsi senza dipendere sempre dal centro». In alternativa, «nel momento e per un periodo di tempo che potrebbe essere fissato da una legge, si opina opportuna la istituzione di un Ente regione [...]. In tutte le materie non riservate allo Stato, è opportuno che ogni Regione legiferi tenendo conto delle particolari abitudini, costumi dei propri abitanti». È bene che «ogni Regione si dia un modo di vivere proprio secondo le esigenze e il benessere del proprio popolo. Anche la Provincia è ancora utile, mentre non sono altrettanto utili non pochi uffici di decentramento burocratico statale, la cui soppressione non sarebbe affatto rimpianta».

Un'ulteriore occasione di riflessione sul sistema delle possibili autonomie è offerta dal congresso regionale dell'Unione delle provincie venete, svoltosi a Venezia nel febbraio 1947. Sono presenti oltre cento congressisti, espressione della politica e cultura accademica, delle organizzazioni economiche, professionali e sindacali d'ogni genere – tra le intelligenze migliori della regione, potremmo dire – i quali, in un clima molto effervescente, discutono, approvano, dissentono, presentano proposte sulla questione friulana, sul federalismo e sul regionalismo. Non intendiamo esaminare in dettaglio le varie posizioni dei congressisti, ma rammentare che l'incontro veneziano costituisce un'occasione importante – la prima bozza del testo costituzionale era stata appena licenziata dalla competente Commissione – di riflessione su alcuni problemi, quali le esigenze del nuovo ordinamento statale, le autonomie locali e le identità, la democrazia amministrativa della periferia. In questa occasione vengono posti numerosi interrogativi, riassumibili in alcune questioni fondamentali. Come smantellare lo statalismo? L'instaurazione della Regione introduce una qualche forma di federalismo, pur dissimulato e sottinteso, in grado di scardinare l'unità politica nazionale e mettere in pericolo la sovranità inscindibile dello Stato italiano? Per realizzare nel modo più efficace l'amministrazione dei pubblici interessi locali è necessario instaurare l'ente regionale, conservare e rafforzare quello provinciale? La Provincia è garanzia di autentica amministrazione democratica? L'autonomia come deve configurarsi?

Questi e altri interrogativi, accompagnando lo svolgimento dei lavori, costituiscono i capitoli ricorrenti delle discussioni. La rela-

zione d'esordio di Enrico Guicciardi, docente di Diritto amministrativo nell'ateneo patavino, in realtà più tecnica che politica, investe quasi tutti gli articoli del progetto costituzionale, compresi quelli delle autonomie regionali. Sostenitore della Regione come ente amministrativo autarchico con potestà regolamentare – non legislativa –, egli rileva che le singole norme abbozzate nel testo costituzionale si presentano come il risultato di un compromesso uscito «dall'urto fra tendenze opposte ed ugualmente forti», di «ibridismo, di scarsa coerenza, di improvvisata rappezzatura che necessariamente ne consegue». Annota, in particolare, che gli aspetti che suscitano impressioni o giudizi sfavorevoli, se non fortemente ostili, sono la già citata potestà legislativa, la mancata smobilitazione dell'amministrazione centrale, i controlli sugli atti, il coordinamento dello Stato con gli enti locali. Nello specifico, le Regioni non devono essere «isole di egoismo, chiuse in ristretti settori, ma vaste in ordine in ugual modo al territorio e alla popolazione».

Altri relatori spostano l'attenzione dal decentramento amministrativo – così come viene presentato è «pressoché una beffa», esclama l'avvocato Livi – a quello politico, nella prospettiva di un suo ampliamento a mano a mano che l'«educazione nazionale» lo consenta. Alcuni affermano che è necessaria una riforma politica che tolga una parte della potestà al centro per portarla alla periferia, senza con ciò ledere l'unità nazionale; altri aggiungono che la Regione non è «qualcosa» che proviene dallo Stato per formare enti capaci di assicurare un maggiore benessere economico e funzioni politiche di garanzia della libertà, ma un «bene» che viene dal basso, che preesiste allo Stato e che dallo Stato viene solamente riconosciuto. Altri ancora negano la necessità di creare ex novo questa istituzione, mai esistita nei secoli trascorsi, con rischio che diventi «prepotente» a tal segno da annullare l'istituto provinciale. L'onorevole Uberti, veronese, precisa che di fronte all'accentramento amministrativo, ingigantitosi durante il fascismo e le guerre mondiali, la Regione è l'unica forma possibile per smagrire gli uffici e semplificare le procedure burocratiche.

Le opinioni comunque sono molteplici: un esponente del Fronte dell'uomo qualunque, l'avvocato Levada, chiede che la riforma regionale sia differita «per carità di patria», per non fomentare le rivendicazioni della Regione tridentina e le ambizioni locali che – in un momento in cui il governo centrale è particolarmente debole – rischiano di scompaginare lo Stato italiano. Inoltre, Egidio

Zoratti, rappresentante dell'Associazione agraria friulana, degli industriali e degli avvocati di Udine, asserisce che tutti concordano nel debellare la burocrazia centrale, mentre poi divergono sulla portata del nuovo organismo regionale (*jure proprio* o *jure successionis* dello Stato?). Dichiarò di essere stato autonomista nel 1914, ma di sentirsi ora – dopo due guerre e il regime fascista – antiautonomista, perché il popolo è «inadatto a orientarsi», non è pronto ad accettare modifiche sostanziali nella nuova Costituzione. Aggiunge che è un errore demolire l'istituto provinciale, ancorché imperfetto e lacunoso, in un periodo molto delicato e difficile di ricostruzione nazionale: invece bisogna rafforzarlo con «maggiore potestà e compiti», in attesa che i tempi consentano di dar vita ad associazioni di province.

Sulla fisionomia delle Regioni le argomentazioni dei convegnisti talvolta confermano il testo preparato dal Comitato di coordinamento, talaltra suggeriscono emendamenti significativi. Alcuni sostengono che la creazione dell'Ente regionale risponde all'urgente e sentita necessità di decentrare parte delle funzioni statali per risolvere i problemi locali; altri assicurano il loro consenso alla trasformazione delle regioni tradizionali italiane in enti autonomi dotati – nel quadro dell'unità nazionale e degli interessi dello Stato – di ampia facoltà legislativa, inderogabile espressione di effettiva autonomia e unica garanzia di avvicinamento del popolo all'esercizio del potere politico; altri ancora, pur accettando le nuove Regioni, reagiscono contro le prime conclusioni del Comitato di coordinamento che predispone l'abolizione delle Province come enti autarchici con patrimonio proprio. Non mancano coloro che pongono l'accento sulla struttura provinciale rinforzata ed estesa, attribuendone la rappresentanza e l'amministrazione a delegati designati dai consigli comunali. Il mantenimento e il potenziamento della Provincia, come ente autarchico, sono sostenuti con energia da numerosi relatori, tra i quali Alfredo De Polzer, autorevole esponente comunista e presidente della deputazione di Rovigo, e Angiolo Tursi, presidente dell'Unione delle province venete: essi però non disconoscono l'importanza di un coordinamento sistematico e costituzionale delle iniziative locali affidato a un organismo regionale.

In complesso le singole posizioni dei relatori sono prevalentemente allineate su tesi regionaliste, sia nella versione della potestà legislativa sia della potestà regolamentare. E tuttavia la Provincia, come ente autarchico, resta cardine ineludibile nella convinzione

di molti amministratori e politici, a eccezione di pochissimi che biasimano l'«inno glorioso» levatosi dalla maggioranza dei convenuti. Anche sul federalismo si pronunciano poche parole, se non per dire che «non è morto». E forse con questo testo costituzionale – esclama il repubblicano Berto Dalla Rosa di Treviso – «ci stiamo incamminando un po' alla volta con le nostre Regioni autonome» verso generazioni future che avranno lo Stato federale. È affatto inutile dar vita alle Regioni se non è data la possibilità di legiferare e non solo di regolamentare. Devono essere autonome, solo così è possibile «oggi riformare e domani prefigurare nuove soluzioni» più impegnative e nobili.

In questa sede non andiamo oltre nella disanima di tale argomento. Ci limitiamo a osservare che nei tre giorni di lavoro, che vedono coinvolti relatori più o meno autorevoli e noti, il dibattito è intenso, talvolta pungente, ma non perviene a giudizi conformi, a impegni universalmente condivisi. Di fatto tutti ritengono che la trasformazione strutturale dello Stato sia necessaria, quasi tutti stimano che poteri e limiti degli enti autonomi regionali e comunali debbano essere fissati dettagliatamente nella Carta costituzionale, in quanto non possono essere soggetti a «revisioni facili nel gioco della maggioranza parlamentare». Sono lasciati aperti e irrisolti, comunque bisognosi di valutazioni aggiuntive, altri problemi, quali la definizione degli organi regionali, l'introduzione del collegio uninominale, la natura dei «consorzi naturali» dei Comuni e la loro confinazione geografica ed etnica, il coordinamento dei servizi provinciali, lo stato giuridico dei dipendenti provinciali e comunali, i poteri normativi su molteplici materie, l'accertamento dei patrimoni e le esigenze finanziarie. Ma è proprio l'incertezza sui futuri emendamenti al testo costituzionale che induce organizzatori e relatori a preventivare nuovi incontri plenari, nuove iniziative di coinvolgimento di amministratori e politici, liberi professionisti, intellettuali e rappresentanti di categorie economiche.

### 3. SCENARI DI VITA SOCIALE FRA TEMPO E AMBIENTE

Le vicende dei primi decenni del dopoguerra – ampiamente narrate da una copiosa letteratura – hanno generato e plasmato una società con elementi distintivi che, in progressione di tempo, sono stati affievoliti, annullati e sostituiti da altre strutture, figure e forme, confacenti alla nuova società di fine Novecento e di inizio

Duemila. Senza dubbio il Veneto in oltre settant'anni ha cambiato sotto ogni profilo la sua «fisionomia», le sue «sembianze», vivendo una vera e propria rivoluzione impetuosa e travolgente, anche se silenziosa e pacifica. Pure sotto il profilo demografico il cambiamento appare evidente: si registra il passaggio da 3.918.059 abitanti del 1951 a 4.857.210 del 2011, a 4.905.854 del 2018. Il Veneto degli anni quaranta e cinquanta non esiste più, è «morto» definitivamente, scardinato, annientato e sepolto dalla cosiddetta modernità, dalla frenesia e dall'accelerazione della storia. In questo arco di tempo ovviamente non tutta la regione ha conosciuto gli stessi eventi e congiunture economiche, nonché i cambiamenti nel costume e nello spirito religioso, se non altro perché il territorio è ampio e morfologicamente molto vario, con una prevalenza di pianura (56,4%), rispetto alle zone montane (29,1%) e collinari (14,5%), in un gioco di reciproci e mutevoli condizionamenti. Anche la costa orientale bassa e sabbiosa, segnata da lidi, barene e velme, e poi i numerosi fiumi che scendono direttamente nel mare Adriatico, dalla foce del Tagliamento al delta del Po, marcano confini – reali o immaginari – che contengono la popolazione veneta e il suo modo di vivere e di comunicare, nonché i luoghi di identificazione collettiva.

È in questo quadro strutturale fortemente connotato – da sempre generoso di emozioni per viaggiatori e scrittori – che il Veneto inizia nel dopoguerra a percorrere le vie faticose della ricostruzione e dello sviluppo economico-sociale. In questo senso, per gli anni postbellici sono utili le relazioni mensili dei prefetti delle sette province, le ricognizioni analitiche delle Camere di commercio, le carte dei sindaci e dei parroci, ai fini di attestare lo spirito pubblico, la costituzione dei partiti democratici, la composizione delle amministrazioni locali, le condizioni economiche e alimentari delle popolazioni urbane e rurali. Lentamente lo stato di insostenibile disagio, di «mal contenuta» esasperazione e scoramento enorme per le ferite fisiche e morali non rimarginate, trova lenimento e sollievo nella società. Con il trascorrere delle stagioni, all'emergenza e alla precarietà subentrano l'ordinaria amministrazione e un avanzamento economico, prima «incerto e interrotto», poi sempre più esteso e robusto, sino a raggiungere negli anni novanta livelli altissimi – soprattutto nella fascia mediana, da Verona a Mestre – che hanno conformato il Veneto come una delle regioni più industrializzate e dinamiche in Italia. Contestualmente anche il settore agricolo è investito da una crescente modernizza-

zione, che porta le fattorie a dotarsi via via di trattori, mietitrebbie, seminatrici, aratri ed erpici meccanici.

L'utilizzo degli animali nei campi, ancora visibile negli anni cinquanta – le persone adulte ricordano vividamente le coppie di buoi che trainavano il vomere, le contadine con la schiena curva che mondavano il riso dalle erbacce, gli anziani che raccoglievano le pannocchie di granturco e le barbabietole, sradicando la graminagha –, è sostituito dalla prestazione di macchine agricole sempre più potenti e aggressive, che hanno modificato in maniera sostanziale il lavoro manuale. Cambiano i tempi, ma il contadino resta sempre custode, «giardiniere» della propria terra. Nel contesto attuale l'area prativa e arativa appare più aperta e ampia alla vista, perché le opere di bonifica degli anni settanta hanno divelto ogni tipo di alberatura allineata a mo' di quinta lungo le rogge o i confini di proprietà, accanto ai tracciati pedonali o veicolari, e hanno raddrizzato e approfondito le fosse naturali per lo scorrimento delle acque. Il manto arboreo con il corredo di tiglio nostrano, ornello, quercia, salice, ciliegio selvatico, vitalba, betulla, carpino bianco, roverella e pioppo cipressino – spesso di particolare pregio estetico e naturalistico – è stato divelto e tutto è sfumato in un tavoliere asciutto e fragile, artificioso, anche se quantitativamente più produttivo. Preda delle acque dilavanti e delle erosioni, nel nuovo paesaggio creato dalle macchine la terra è nuda, con giacitura piatta o acclive, quasi priva di siepi a foglia caduca, alte e basse, con rami fitti o diradati, che nel passato avevano creato una scenografia – è «tutto un giardino», si diceva e scriveva prima e dopo la seconda grande guerra – che inibiva la vista dell'orizzonte e la demarcazione tra cielo e terra. Ma un «giardino assestato e tutto verde» era anche l'area collinare, montana e pedemontana, guarnita di case sparse, contrade e paeselli. E tuttavia molte cose sono cambiate anche qui: negli anni recenti, per l'abbandono degli abitanti, il bosco di forra e di fondovalle ha conquistato nuovo spazio, si è esteso rapidamente divenendo fitto e incolto, i prati sono diventati improduttivi perché coperti di piante infestanti, rovi e tronchetti, le stalle e gli abituri impraticabili. A causa dell'abbandono volontario o forzoso di flussi consistenti di abitanti, della mancata tutela e valorizzazione dell'economia montana, del precario assetto idrogeologico – fenomeni spesso associati con l'altimetria – lo sviluppo non è più sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Lo spopolamento progressivo deriva anche dalle disuguaglianze economiche e sociali fra terre alte e pianura, dalle com-

plicazioni produttive e occupazionali, dalle diverse possibilità di accesso ai servizi essenziali o utili. Gli abbandoni prolungati comportano la modifica dei sistemi di vita, delle tradizioni e dei comportamenti individuali e collettivi, con l'effetto – soprattutto nei nuclei abitativi più piccoli – di provocare l'invecchiamento della popolazione, nonché l'estinzione di preesistenti entità sociali, etniche e culturali. In collina e in montagna molte aree sono state ricondotte al silenzio antico, ma nella pianura veneta centrale i mutamenti di natura insediativa, l'evoluzione del sistema dei trasporti, i fenomeni di pendolarismo tra centri urbani e aree periferiche, la dotazione di infrastrutture e servizi, e persino il gracchiare degli auricolari, hanno cancellato la quiete della natura. Le emissioni acustiche esistono ovunque come fonti di disturbo.

Nelle pianure del Veneto attuale, pur nel differente grado di sviluppo o marginalità, non sembra più possibile suddividere con taglio netto e criterio univoco l'area urbana da quella rurale. Basti guardare dal ciglione meridionale dell'altopiano di Asiago o dal massiccio del Grappa, a picco sulla piana vicentina e trevigiana, per cogliere vedute panoramiche – splendide per alcuni, inquietanti per altri – che congiungono, in una perimetrazione complicata, prati, vigneti, arativi, strade, autostrade e ferrovie, piazze, case coloniche, garage, condomini, edifici ospedalieri, manifatture piccole e grandi, dove ogni cosa è permanentemente coperta da una velatura fumosa. Quest'area molto vasta e intrecciata – che raggiunge i colli Berici ed Euganei, le lagune veneziane e le piane litoranee orientali –, dove anche la luce è vischiosa, non è più nitidamente e facilmente scomponibile in geografia urbana e in geografia rurale. Molti elementi sono collegati tra loro. Di notte poi il luccichio tremolante e intermittente dell'illuminazione pubblica e privata induce a supporre la pianura come un grande presepe, come un'immensa rappresentazione natalizia. Non c'è limite all'invasività della luce che ha vinto il buio, goduta da tutti in ogni momento della notte in casa e fuori. Questo scintillio, facile da accendere, è entrato nelle nostre abitudini come un dato di fatto. In realtà è una costosa acquisizione degli ultimi decenni, più recentemente reclamata dalla popolazione per motivi di sicurezza. Solo le città potevano avvantaggiarsi dell'illuminazione pubblica sin dal primo Novecento, mentre ancora dopo il 1945 il mondo rurale, con le sue carreggiate che s'incuneavano tra abitazioni, colture, siepi e cespugli, viveva nel buio profondo, dove tutto era indistinto, confuso, misterioso, sottratto alla vista. Per esempio, sino al 1959, a Lissaro,

un paese del Padovano, solamente una piccola lampadina a incandescenza rimaneva appesa al bivio della strada maggiore, e nemmeno una davanti alla chiesa o al cimitero. Nulla di più, ma l'abitudine al buio rendeva comunque spedito il passo di chi si muoveva in stalla durante il filò o davanti al focolare per cuocere la polenta e di chi raggiungeva l'osteria o il vicino di casa sull'imbrunire. Anche se non tutto il Veneto rurale dell'immediato dopoguerra viveva in questo stato, l'oscurità e il silenzio della notte accompagnavano l'esistenza umana con i suoi pensieri misteriosi, sfumati e quasi magici.

Un segno percepibile delle trasformazioni della società sta anche nell'eclisse e perdita – quasi ovunque – del silenzio, a esclusione delle cime rocciose e delle vallecole alpine, dei lembi collinari e delle fasce deltizie. Soprattutto a partire dagli anni del boom economico, il rumore è entrato progressivamente nella vita dei veneti, abituandoli a un «paesaggio sonoro». Il reticolo sempre più stretto, confuso e asfissiante di ferrovie, linee dei tram, strade regionali e comunali, autostrade e passanti, aeroporti civili – pensiamo soprattutto a Verona, Padova, Treviso e Venezia – e militari ha avvolto senza tregua ogni comunità, ogni uomo. Il traffico veicolare pubblico e privato con i clacson di auto e motociclette, con le sirene delle ambulanze e della polizia, ha reso il fracasso assordante e fastidioso non solo nelle città, ma anche nelle campagne, assediate dai mezzi meccanici del lavoro e della mobilità. Da anni oramai, con l'affermarsi della civiltà meccanizzata e tecnologica, non c'è più pace; pure tra le pareti domestiche il rumore – cellulari, canali televisivi, elettrodomestici – imperversa, al punto da poter affermare che oggi il silenzio è un reperto museale. Come in buona parte dell'Italia, anche nel Veneto rurale del nuovo millennio viviamo in una società implosa sotto i colpi del fragore, che è diventato segno e simbolo della nostra identità, al pari della buona cucina. La vita è chiasso, strepito, per cui non bastano barriere acustiche, pannelli fonoassorbenti, materiali isolanti per ricondurci alla quiete della natura, all'«ascolto» del paesaggio. Nella veloce corsa della contemporaneità verso i consumi e i mercati esteri è sempre più difficile ricordare l'«altra realtà», quella della quiete e, per certi aspetti, della sonnolenza degli anni quaranta e cinquanta. Nelle città l'invasività del rumore era determinata dallo sferragliare dei veicoli su rotaie, dal frastuono dilagante dei cantieri e delle manifatture, dalla potenza dei motori dei poli industriali e artigianali; non raggiungeva però l'estrema periferia, i territori pianeggianti o

di bassa collina strettamente legati al mondo agricolo, le piccole comunità rurali tipicamente insediate in borgate. Qui, tutt'al più, si udivano lo scoppiettio dei trattori in uso nelle fattorie, i latrati forti e prolungati dei cani, lo schiamazzo delle sagre paesane, il tocco delle campane che segnavano le ore del lavoro e del riposo e scandivano i «grandi atti» collegati ai servizi liturgici, sia nei giorni fausti che in quelli infausti. Nel Veneto arcaico e rurale – anche in quello a prevalenza comunista, come in ampia parte del Polesine – l'uso delle campane non suscitava alcuna *querelle* tra laici e clericali, fra Peppone e don Camillo, mentre in tempi relativamente recenti le campane tengono il batacchio staccato e vengono parzialmente o totalmente ridotte al silenzio non per controversie ideologiche, ma per garantire il riposo. Ora le campane di bronzo tacciono a lungo ogni giorno, lasciando incondizionatamente il posto al rumore delle fabbriche e ai fischi delle industrie.

Anche nelle aree cosiddette rurali si sono insediate da tempo piccole e medie imprese industriali, è cresciuto il peso della popolazione attiva nei servizi, si è verificato un flusso che ha ripopolato i centri minori. Tale movimento è stato assecondato dall'evoluzione del sistema dei trasporti, che ha sostenuto il pendolarismo tra le grandi aree urbane e le fasce di prossimità. Le stesse imprese agricole a base familiare si presentano sempre più come pluriattive, flessibili, pronte a cambiare adattandosi alle innovazioni e alle richieste del mercato interno ed estero. I cambiamenti di natura insediativa, sociale, demografica ed economica incidono sulla definizione e delimitazione di area rurale e area urbana, dal momento che le interrelazioni commerciali e demografiche superano i confini amministrativi, agglomerano le periferie e inglobano nuclei minori. Di fatto la regione, lungo l'asse mediano, è una vasta superficie abitativa e produttiva comprendente città e cittadine murate – ancorché amministrare separatamente – che, in seguito al processo di cambiamento quantitativo e qualitativo dell'economia, all'aumento della popolazione e all'espansione della densità urbana, si sono fisicamente unite a formare un'unica superficie, impegnata da infrastrutture o da edificato urbano per almeno tre lati. La tipica vecchia casa colonica di mattoni e pietra berica con portici, stalle e fienili annessi, con camere aggiunte alla nascita dei figli – umida e priva di ogni comodità, di brutto aspetto e spesso rovinata – negli anni settanta, e anche prima, è stata abbandonata ma non abbattuta, successivamente affiancata da una nuova tipologia di casa con portico e collinetta che ha perso ogni legame con la

tradizione contadina. È il segno evidente di un mondo strutturalmente cambiato, di un'edilizia misera ma vissuta, che ha lasciato il posto a fabbricati e villini igienicamente confortevoli ma grigi e anonimi, circondati – ancor peggio – da piante esotiche. A punteggiare la realtà veneta di pianura e di collina contribuiscono anche i palazzi, convertiti ad abitazione, dell'aristocrazia agraria e della borghesia mercantile e affaristica, spesso di grandi dimensioni e pregio architettonico. Ma simbolo magnifico di questo «mondo» sono le migliaia di ville venete, in cui l'estetica e la grandiosità della residenza signorile – di rappresentanza e di svago – si affiancano agli edifici necessari alla gestione della tenuta circostante.

Senza particolari rischi di errore si può affermare che, in ogni comune della regione, esiste un lotto di terreno su cui insiste un insediamento industriale o artigianale, con capannoni prefabbricati e tamponamenti perimetrali in blocchi di laterizio o cemento, oppure garage, fienili e vecchie stanze ristrutturata con annessi adibiti a magazzino o laboratorio. Sono migliaia e migliaia le aziende, prevalentemente piccole, che sono cresciute dagli anni sessanta in poi in numerosi settori merceologici, con una forte relazione di appartenenza al territorio e alla comunità locale. Nel 1962, in particolare, aveva preso avvio un lungo ciclo di sviluppo con una produttività che riportava un incremento medio annuo leggermente superiore al 7%. Anche quando la congiuntura internazionale e quella nazionale registravano significativi rallentamenti, nella regione continuava a crescere la produttività, l'estensione dei distretti industriali, costellati da piccole e medie imprese. Tutto ciò ha provocato una pluralità di effetti di lungo periodo: non solo il mutamento, come abbiamo visto, del paesaggio rurale con un'urbanizzazione diffusa e senza discontinuità nella fascia centrale, ma pure l'ingresso nel mercato del lavoro delle donne.

La componente femminile, relegata anche dopo l'immediato dopoguerra entro le mura domestiche come donna di casa a servizio dei genitori anziani e dei fratelli, intorno agli anni sessanta sperimenta – laddove si presenti l'occasione – il lavoro negli stabilimenti di maglieria. La novità è rilevante, perché segna una cesura rispetto al passato per tante giovani trasformatesi in salariate. Per cogliere il cambiamento basti citare solo l'esempio del maglificio Cesarato di Sarmeola di Rubano (Padova), dove confluivano molte operaie nubili provenienti dalle campagne circostanti. Nel nuovo ambiente lavorativo, che imponeva ritmi mai in precedenza

(tempo presente? fin qui passato)

sperimentati, in un'inedita atmosfera sociale, esse accumulavano un gruzzolo per accostarsi rapidamente al matrimonio in piena autonomia. L'appuntamento nuziale solitamente poneva termine al lavoro di fabbrica, consentendo così ad altre ragazze di subentrare e ripetere lo stesso percorso. L'approccio femminile al lavoro muta celermente anche i rapporti gerarchici all'interno della famiglia di provenienza, in quanto la giovane acquisisce un'appagante indipendenza economica sino ad allora solitamente sconosciuta, che ridimensiona pure la sua subordinazione ai genitori o comunque al capofamiglia. Essa entra in un circuito di nuove esperienze organizzative, di rivendicazioni più o meno liberamente espresse, di pendolarismo logorante, ma anche di frequentazione costante con altre persone e contatti con altre opinioni. L'acquisto di un motociclo personale e poi di un'automobile costituisce il passo successivo per sperimentare la piena mobilità e rompere, ancorché parzialmente e non in modo definitivo, i vincoli con la propria famiglia e il proprio gruppo sociale. Ma in pochi anni, con un processo di industrializzazione sempre più diffuso e solido, queste situazioni sono superate dall'affermazione di nuove traiettorie produttive che fanno emergere pienamente le potenzialità del tessuto regionale, recuperano il vistoso distacco nei confronti di altre aree di più radicata industrializzazione e acquistano stabilmente quei caratteri distintivi che diverranno un elemento di successo dei decenni successivi.

#### 4. INTORNO ALL'IDENTITÀ VENETA

Il popolo dell'area veneta e adriatica, come ogni comunità umana, ha maturato lungo i secoli una propria identità culturale, cioè un modo peculiare di considerare la vita e il mondo. Tale identità è costituita da un complesso di fattori che comprendono la natura dei rapporti personali, la concezione del lavoro, il linguaggio, le espressioni religiose e i diritti civili, le superstizioni, le usanze alimentari e molte altre forme della vita quotidiana. Atteggiamenti, abitudini, valori, modi di pensare e comunicare permettono all'individuo di distinguersi dagli altri, sia nelle terre alte che in quelle litoranee e di pianura, sia negli aspetti materiali che in quelli intellettuali. Nel corso del tempo in questo ampio spazio regionale, che abbraccia vette e valli, colline, pianure e lidi litoranei, l'identità si è sedimentata, intessuta, modificata in un processo senza fine, come

insieme di caratteristiche in cui l'uomo veneto si riconosce e viene riconosciuto. Essa non è un dono biologico, ma una dote sociale, un segno ambientale che muta nel tempo, che dipende dagli «altri». Tanto più perché il territorio veneto non è mai stato rinserrato entro confini invalicabili, anzi, ripetutamente attraversato e «contaminato» da popolazioni «barbare» e da eserciti che vi si sono insediati, lasciando tracce del loro stanziamento nella toponomastica, nel lessico e anche nelle arti.

Si consideri poi il ruolo di Venezia, regina dell'Adriatico e del Mediterraneo orientale, in grado di calamitare mercanti, diffondere e accogliere civiltà, modi di vivere e figure di riconoscimento. L'identità non è una «cosa», non è il risultato di una traduzione automatica di un processo; è il percorso dell'esistenza di un individuo e di una comunità; muta col tempo, oscilla, è flessibile, capace di adattarsi alle varie congiunture, indossa «il volto della sincerità» o la «maschera dell'utilità». È «giocoliere» di tante forme. Dagli uomini e dalle cose viene costruita, ma può essere pure destrutturata e trasformata.

Anche la terra veneta, al pari di altri contesti nazionali, ha un suo tratto identitario, certamente complesso e mutante, ma forse anche ambiguo e sfuggente. In settant'anni la realtà è cambiata profondamente, come sono cambiati i veneti e conseguentemente la loro fisionomia peculiare. Se pensiamo al neorealismo letterario e cinematografico, alle infinite barzellette e persino agli aneddoti, l'uomo veneto appare buono, ma un po' ottuso, dialettologo, al pari delle servette a servizio nelle case della borghesia romana o milanese. Molti di questi miti e simboli degli anni quaranta e cinquanta si sono sfilacciati in un travolgente processo di cambiamento definitivo. Anche alcuni tratti peculiari del popolo veneto, che hanno alimentato pagine impertinenti di scrittori e giornalisti, non sono più attuali e reali. In questo senso può essere curioso l'esercizio di raccogliere espressioni di scrittori, soprattutto, che aggettivano il Veneto e il suo popolo in questo modo: bucolico, incantato, ricco, laborioso, conformista, grossolano, grezzo, industrioso, gradasso, ripiegato, rassegnato, tosto, triste. E non basta: bonario, tradizionale, antimeridionale, diffidente, ignorante, triviale, insipido. Un vero e proprio caleidoscopio che riattiva indubbiamente stereotipi e incoerenze banali, ma che porta alla luce angoli nascosti, frammenti di realtà, sedimentazioni, contraddizioni e insofferenze di lunga durata, continuità di istanze, enfatizzando inoltre antagonismi e affinità che hanno ascendenze profonde.

sia (?)

(l'uomo veneto è oggetto, o soggetto? e quindi si riconosce in qualcosa? oppure l'uomo veneto si riconosce soprattutto nella realtà rurale?)

Queste annotazioni sono ovviamente riepilogative, ma utili per abbozzare un contesto regionale nel cui ambito si dipanano le questioni politiche e istituzionali, che in questa sede alla fine vengono privilegiate. Non c'è dubbio che la popolazione contadina del dopoguerra è tutta casa, chiesa, campi o officina, cioè ambienti dove l'etica del lavoro è vissuta per rispondere sì al conseguimento del pane quotidiano – che diventa arricchimento e ostentazione in anni successivi –, ma soprattutto perché rappresenta un bisogno esistenziale ineludibile, generativo di vita. E la vita si congegnava e si consolidava a partire dal fare, dalla pratica faticosa, dal lavoro in ogni stagione, incorporando il senso del sacrificio. Anche nei nuclei familiari tradizionali del dopoguerra e degli anni cinquanta e sessanta l'uomo veneto si riconosce, soprattutto nella realtà rurale, forse non diversamente da quanto avviene altrove. Se si escludono le aree del bracciantato come il Polesine, la famiglia rurale è storicamente una «famiglia-impresa», autosufficiente, basata sul modello patriarcale e sul sacramento del matrimonio cattolico. Nonostante impulsi e gesti di brutalità e di sofferenza, pur presenti in queste realtà parentali, il vincolo di indissolubilità garantisce la riproduzione continuativa dei ruoli gerarchici e l'immutabilità delle usanze. I fanciulli e gli adolescenti sono «ammaestrati» da genitori e nonni, zii e cugini entro le mura domestiche, da parroci e maestre in oratorio e nelle aule scolastiche, insomma dal paese e dalla contrada nel suo complesso. Ma – potremmo dire – una famiglia allargata e onnipresente è pure la parrocchia, che marca con le sue cerimonie e i cicli liturgici il flusso del tempo – basti pensare alle rogazioni primaverili – e che accompagna ogni uomo attraverso i «grandi atti» della religione, dal battesimo all'estrema unzione. Le messe e i vesperi domenicali, le processioni attorno alla chiesa, le omelie dal pulpito, le adunanze settimanali, i riti funebri, la coralità delle preghiere e delle litanie propagano grandi principi, alimentano emozioni e turbamenti. Figure potenti come Dio, inferno e aldilà sono presenti nelle menti di uomini, donne e bambini, al pari di immagini insidiose come il peccato mortale e veniale oppure la condanna al fuoco eterno. Drammatica è l'icona che riproduce, nelle pagine del catechismo, il Padre eterno con la barba spartita sul petto, che dal trono celeste amministra la sua giustizia inappellabile.

Per gli anni del dopoguerra e almeno sino alla fine degli anni sessanta – se si esclude l'ambiente urbano molto meno soffocante e forse meno fastidioso –, una drastica cappa di prescrizioni e pre-

cetti copre, condizionandola, la vita dei «fedeli» nelle campagne e nelle periferie. La vita di parrocchia coinvolge e informa tutto l'essere, modella la crescita individuale, plasma le relazioni sociali, codifica quello che è bene, circoscrive quello che è male. I dettami impersonati dal clero sono indiscutibili, ma talvolta peccano di invadenza e suscitano qualche ribellione contro l'«autorità» e le «regole». Basti riportare un esempio fra tanti: nel 1956 l'arciprete di Lissaro (diocesi di Padova) Isacco Dalla Zuanna scrive al vescovo Girolamo Bortignon che «la popolazione è buona e obbediente, frequenta i sacramenti. Però qualche inconfesso e qualche miscredente non si vedono mai in chiesa, e poi bestemmiano Dio».

La quasi totale compattezza religiosa e devozionale della popolazione regionale – elemento che per potenza e intensità contribuisce a modellare l'identità e la mentalità – tende a sfaldarsi con il passare degli anni, con l'ingresso e l'affermarsi di nuove abitudini nella società locale, con l'accrescersi della mobilità e dei ritmi della produzione industriale, rompendo il cerchio della tradizione. E ancor di più negli anni novanta e nel nuovo millennio: al «tempo della Chiesa» si sostituisce il «tempo del mercato», al ciclo delle stagioni liturgiche – che determinano feste da osservare, celebrazioni dei santi e i passi della Sacre scritture da leggere, i colori dei paramenti nelle cerimonie – quello delle conoscenze scientifiche, dei processi produttivi e dei vincoli tecnologici che, segmentando il tempo, riconduce l'uomo all'interno di sistemi di interdipendenza, automazione industriale e organizzazione.

Accanto a questi aspetti identificativi dello «spirito veneto», altri se ne possono enumerare. Basti citare l'uso molto diffuso del dialetto – persino nelle molteplici dizioni locali – negli ambienti popolari di città e di campagna, nella laguna e nell'entroterra: l'inflessione veneziana si differenzia da quella chioggiotta, la vicentina dalla bellunese, la polesana di Stienta e Salara da quella veronese di Arcole. Perfino le canzoncine tradizionali dispongono le tonalità in modo diverso. In questo settore comunicativo molti cambiamenti sono avvenuti a partire dagli anni sessanta, sulla scia della moltiplicazione prodigiosa degli apparecchi televisivi e della riforma della scuola, nonché dell'immigrazione di operai, insegnanti e impiegati dal Mezzogiorno. L'uso del dialetto veneto si è sempre più rarefatto – a vantaggio della lingua ufficiale – nelle scuole e cerimonie pubbliche, mentre permane relegato ai conversari domestici, agli intercalari e agli impropri sgradevoli, alle espressioni di colore. L'esperienza quotidiana prova che sotto lo stesso tetto la

mercan-  
te (?)

cantilena vicentina del padre si intreccia con il parlare salentino della madre, mentre i figli discorrono in italiano e pure in inglese. Le cento cadenze locali – pensiamo, per esempio, ai paeselli lungo l'asta del Po – sono destinate progressivamente a indebolirsi e a spegnersi in una società frenetica e globalizzata, rimanendo al più segni uditivi di un passato sempre più lontano.

E tuttavia, a richiamare l'importanza della questione e a temperare la tendenza in atto è intervenuta di recente la Regione del Veneto con leggi su identità, cultura e lingua, al fine di recuperare, proteggere e promuovere nelle scuole la conoscenza della pluralità di dialetti che compongono la «lingua veneta», in qualche modo ancora praticati e vissuti nel territorio. È un argomento spinoso, ma che porta a riflettere sui dialetti come fonte di identità territoriale, che induce anche a percepire e prefigurare un «Veneto plurale», differenziato. In altri termini: imparare i dialetti per «fare» i veneti, per rievocare accenti e modulazioni in precipitoso oblio, per apprendere nelle comunità formative le regole della storia. Cancellare integralmente la pratica e il ricordo delle voci parlate e scritte dai nostri avi ed esportate anche nelle Americhe sarebbe, in realtà, un immiserire il patrimonio culturale sedimentato nei secoli e che trova espressione diversa e molteplice, perché diverso e molteplice è il territorio regionale, dalle alte vette dolomitiche alle zone umide deltizie, dalle motte e torri della Castellana alle aree moreniche e allo spazio lacustre.

Le espressioni e le aspirazioni della comunità sono molto cambiate rispetto ai tempi in cui tutto era stabilmente sedimentato e indubitabile. Dell'antico Veneto resta solo il ricordo: la stessa identità, radicata sempre più in anfratti profondi della nostra psiche, ora disegna percorsi tortuosi, appare vacillante e fugace. D'altro canto, negli anni settanta-novanta le immigrazioni interne provenienti da Puglia, Campania e Sicilia, per esempio, hanno in qualche misura ritoccato al ribasso la percentuale di presenza dei «veri veneti», secondo l'espressione amata da alcuni. Ma in anni successivi – e ancora oggi – i «veri veneti» vengono numericamente ridimensionati anche da popolazioni alloglotte, «forestiere», provenienti da oltre centocinquanta paesi dei diversi continenti e qui stanziate. In questo contesto di progressivo sbilanciamento demografico, impossibile da quantificare esattamente, forse è improprio parlare in modo indistinto e generico di quasi cinque milioni di individui veneti. A partire dagli anni novanta i popoli immigrati dall'Africa e dall'Asia, come pure dall'America latina, sono portatori di un'i-

dentità originaria che – a contatto con norme di condotta, valori, usi e linguaggi che uniscono o diversificano i gruppi umani – è destinata a essere «mitigata», «smorzata», «ritoccata» o radicalmente trasformata.

Ora un esempio, a mo' di conclusione. Don Tommaso Scaldarotto, parroco di Salgareda (Tv), in un brandello di lettera datata 31 marzo 1848 confessa di sentirsi veneto per nascita ed educazione, trevigiano per domicilio e ufficio, italiano per sentimento di patria. Questa è solo una citazione, ma altre se ne possono aggiungere per rassodare l'idea che l'identità non è un mito dal colore indefinito, non è esperienza contemplativa, non è qualcosa di artefatto o strumentale, ma è recupero delle radici personali e familiari o comunitarie. Sin d'allora – se non prima – ogni uomo nel Veneto, con le sue memorie, aspettative e realizzazioni, con i suoi sentimenti vissuti, ha «costruito» una specifica autocollocazione e autoidentificazione, in breve, la propria identità. È la dimensione del visibile e dell'invisibile, è l'elemento continuativo che sempre ha accompagnato l'esistenza umana, robusto o fragile, univoco o molteplice. Non c'è dubbio che oggi il parroco di una qualsiasi parrocchia veneta viene messo alla prova da una realtà che è profondamente cambiata, anche sotto il profilo identitario. C'è da chiedersi se le radici innervate nel passato siano ancora il nostro sostegno, la forza che annoda i vari momenti della vita. In realtà, quel parroco oggi non parlerebbe allo stesso modo, non saprebbe riconoscere Salgareda, né riconoscersi nei luoghi dell'appartenenza: la famiglia allargata, gli stadi e i circoli delle tifoserie, le associazioni, i sindacati, i club e i gruppi partitici, le comitive del sabato sera, le piazze e i luoghi delle feste comandate, le assemblee condominiali, le scuole, le varie forme di solidarietà e persino i luoghi virtuali di appartenenza, come i siti web, i forum, i social network.

In un processo dinamico costante di assimilazione e differenziazione, oggi è presente nel Veneto una nuova tensione storica che arricchisce – per la verità attraverso numerosi conflitti – la diversità culturale, il particolare e l'universale, la memoria e il progetto. Senza dubbio in questi tempi il ritratto dei veneti «vecchi» e «nuovi» è molto intricato e complesso. Da ciò sorgono spontanee alcune domande. Come si combinano le identità di chi pensa e parla italiano, in dialetto o in lingua straniera? Cosa comporta nella nostra società sentire nei mercati pronunciare lemmi quali «soldi, franchi, *schei, money*»? Oggi siamo di fronte a uno smarrimento dell'identità veneta? Certamente essa non è estinta, ma forse è me-

glio ragionare in termini di profili identitari giustapposti o sovrapposti, plurimi, multiculturali, legati a tematiche importanti come globalizzazione, immigrazione, integrazione, sicurezza, crescita urbana. Più che di specifica identità regionale – che porta a sognare la «nation veneta» – è preferibile parlare di mentalità veneta, di stile di vita, di pratiche sociali e comportamenti caratteriali variamente combinati tra loro. Il senso di appartenenza alla propria area geografica, l'umiltà e la tenacia, il lavoro indefesso nei giorni feriali e festivi, l'orgoglio di vantare ville storiche e città monumentali, l'uso del dialetto nel parlato, le sagre e l'aperitivo, l'ignoranza go-liardica, sono elementi ancora presenti, ma non coerentemente elaborati e vissuti.

La questione identitaria, comunque, è ancora aperta e in continua evoluzione. È bene ricordare che nel nostro «villaggio globale», nel nostro mondo in cui il «lontano» è diventato vicino e il «vicino» si è allargato oltre l'orizzonte, è necessario trovare un punto di equilibrio razionale «tra l'infinitamente grande della comunicazione e l'infinitamente piccolo dell'individuo», tra la molteplicità dei colori e la ripetitività della pratica tradizionale, tra il macro e il micro, al fine di evitare lo smarrimento esistenziale, l'approdo occasionale e senza memoria. Nel Veneto, come altrove, sono cambiate e continuano a cambiare le peculiarità locali in modo sempre più accelerato, sia per i singoli che per le comunità.

Le identità radicate nei contesti contadini, ancora prevalentemente rurali, erano innervate in profondità nei territori e nella terra, grondavano di vita vissuta in campagna, tra guerre e relativi dopoguerra, tra suoni vibranti di campane e fatiche fisiche, tra imprecazioni per i raccolti funestati dal maltempo e dolcezze di paesaggi non ancora omologati dall'industrializzazione diffusa e molecolare. Quelle condizioni si trasformavano naturalmente in memorie individuali e collettive e caratterizzavano, in fondo, le parole, i gesti, gli atteggiamenti e i rapporti della convivenza quotidiana.

L'accelerata progressione delle trasformazioni sociali ed economiche – dagli anni cinquanta del Novecento all'inizio del Duemila – ha dissolto quei mondi e ha generato anche nel Veneto nuove sfide e problematiche, ma ha soprattutto offuscato la memoria rassicurante del passato. Ma questa dispersione, calata nel Veneto della tarda modernità, ha contribuito ad allargare il deserto dell'indifferenza, dell'anonimato e di un'alienante omologazione. E forse, proprio questo dimenticare è uno dei rischi maggiori per il futuro,

perché lo scardinamento delle tracce del passato e dell'identità si consuma insieme con il dilagare della solitudine e la chiusura della propria coscienza, privando gli individui della loro umanità.

Mantenere vivi i ricordi del Veneto che non è più, alimentare il desiderio di esplorare e capire le radici del presente non sono solo compiti fondamentali della conoscenza storica, ma anche i prodromi innegabili di una comunità che intenda onorare il proprio passato, non escludendolo da una rinnovata e consapevole identità.

FIRENZO ROSSI

## LA POPOLAZIONE DEL VENETO TRA NOVECENTO E NUOVO MILLENNIO

1. Perché un capitolo sulla popolazione. – 2. La dinamica complessiva: verso i 5 milioni di abitanti. – 3. Le componenti naturali. – 4. I movimenti migratori. – 5. La struttura della popolazione per età. – 6. La famiglia. – 7. La presenza straniera. – 8. Una nuova emigrazione italiana. – 9. Prospettive per il futuro. – 10. Osservazioni conclusive.

### I. PERCHÉ UN CAPITOLO SULLA POPOLAZIONE

I motivi per i quali è utile una presentazione sullo stato della popolazione sono sostanzialmente due. Il primo consiste nel fatto che tutta l'attività legislativa e amministrativa della Regione ha come oggetto ultimo la popolazione: magari indirettamente, come nel caso di provvedimenti per il miglioramento dell'organizzazione degli uffici. Ma l'obiettivo finale dei vari provvedimenti su servizi sociali, sviluppo economico e distribuzione sul territorio non può non identificarsi con il benessere della gente che vi abita. E quindi è importante sapere chi sono e come sono queste persone, e quale processo li ha portati a essere proprio queste, così come si presentano oggi, e magari avere qualche indicazione sulle prospettive per il futuro.

Il secondo è che la popolazione del Veneto, come vedremo in queste pagine, ha caratteristiche proprie particolari di estremo interesse, che ne fanno in un certo senso un laboratorio, un caso da tenere sotto osservazione. Passato in pochi anni da regione di emigrazione a polo di attrazione, da una fecondità elevata a livelli molto inferiori alla sostituzione generazionale, che si verificano insieme a una mortalità tra le più basse nel mondo, il Veneto si trova in una situazione particolare e delicata. La conoscenza profonda delle vicende passate, della dinamica attuale e, ragionevolmente, dell'evoluzione futura fornisce pertanto elementi di grande utilità per lo svolgimento di ogni attività della Regione del Veneto. Basti pensare alla composizione della popolazione secondo vari caratteri, prin-

cialmente legati all'età: neonati, scolari e studenti, persone che svolgono attività economiche, disoccupati, casalinghe, ritirati dal lavoro, anziani che necessitano di assistenza sanitaria o domestica, sono tutte categorie che vanno seriamente esaminate per offrire loro una vita degna di un paese sviluppato come è il nostro. In queste pagine si inizierà a delineare un quadro complessivo della popolazione del Veneto, che meriterebbe di essere approfondito – ma non è questa la sede – almeno in alcuni dei suoi aspetti principali<sup>1</sup>.

## 2. LA DINAMICA COMPLESSIVA: VERSO I 5 MILIONI DI ABITANTI

All'inizio degli anni settanta il Veneto aveva superato ampiamente i 4 milioni di residenti. Ma non erano lontani gli anni in cui l'emigrazione – fin dalla fine dell'Ottocento piaga storica della regione – era tanto rilevante da far diminuire la popolazione, come negli anni cinquanta (tab. 1) e, in alcune province, ancora negli anni sessanta. Ma le cose cambiano tra il 1961 e il 1981, quando l'incremento di popolazione è tra i più alti del dopoguerra. Gli anni ottanta vedono invece un vistoso rallentamento, seguito poi da una ripresa moderata e da un altro decennio, il primo degli anni Duemila, di forte incremento. L'ultimo periodo mostra ancora un avanzamento modesto; per alcuni anni viene sfiorata, senza mai superarla, la soglia dei 5 milioni di residenti.

Che cosa determina questo susseguirsi di accelerazioni e rallentamenti? La dinamica della popolazione è formata da varie componenti, di tipo sia naturale – nascite e decessi – sia migratorio, in ingresso e in uscita. Prima degli anni settanta la natalità sostenuta determinava un elevato incremento naturale, che veniva vanificato prima, e poi solo ridotto dal saldo migratorio passivo. Negli anni settanta il saldo migratorio diventava positivo, ma era diminuito il contributo delle variabili naturali: tuttavia, complessivamente, la popolazione aumentava. È nel decennio 1981-1991 che il saldo naturale si inverte: nel Veneto iniziano a verificarsi più decessi che nascite; ne consegue, con un saldo migratorio debolmente positivo,

<sup>1</sup> Non si riporta la fonte di ogni singolo dato, ma tutte le informazioni qui contenute – a meno di diversa indicazione – sono di provenienza ISTAT. In linea di massima, fino al 2003 i dati sono ripresi da annuari cartacei, successivamente da siti web. L'aggiornamento è al periodo di stesura della presente nota (ottobre 2019).

il più basso incremento dal dopoguerra. Nell'ultimo decennio del Novecento continua l'eccedenza dei decessi sulle nascite, per cui ormai sono le migrazioni a determinare l'aumento che si riscontra in questo periodo. Il nuovo secolo vede una lieve ripresa delle nascite, ma anche un forte aumento del saldo migratorio attivo, che contribuisce in gran parte al forte aumento dei residenti. Gli ultimi anni vedono le nascite ampiamente superate dai decessi; sono le immigrazioni, benché ridimensionate rispetto ai primi anni Duemila, che consentono ancora un modesto aumento della popolazione.

Tab. 1. Veneto. Popolazione residente, 1951-2019, e tassi medi annui di movimento naturale e migratorio, periodi intercensuali

Censimento	Popolazione residente	Variazione intercensuale	Movimento naturale e migratorio tra i censimenti (tasso medio annuo per 1000 abitanti)					
			Nascite	Decessi	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo totale	
1951, 4 novembre	3.918.059	–	–	–	–	–	–	–
1961, 15 ottobre	3.846.562	-71.497	17,9	9,4	8,5	-10,3	-1,8	
1971, 24 ottobre	4.123.411	276.849	18,6	9,8	8,8	-1,9	6,9	
1981, 25 ottobre	4.345.047	221.636	13,2	9,8	3,4	1,8	5,2	
1991, 20 ottobre	4.380.797	35.750	8,9	9,4	-0,5	1,3	0,8	
2001, 21 ottobre	4.527.694	146.897	9,0	9,4	-0,4	3,7	3,3	
2011, 9 ottobre	4.857.210	329.516	9,8	9,2	0,6	6,4	7,0	
2019, 1° gennaio <sup>a</sup>	4.905.854	48.644	8,1	9,8	-1,7	3,1	1,4	

<sup>a</sup> Dato delle anagrafi dei comuni. Tutte le stime a questa data sono da considerare provvisorie, in attesa delle risultanze del censimento permanente, avviato nel 2018.

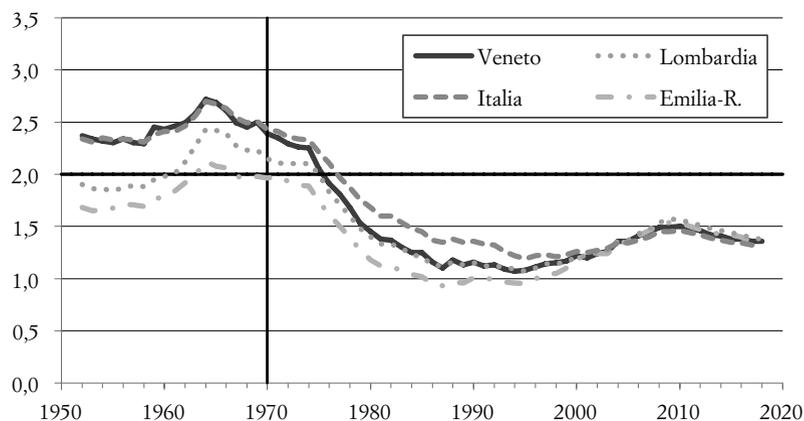
## 3. LE COMPONENTI NATURALI

Nascite e decessi – e le corrispondenti misure relative a 1000 abitanti usate nella tabella 1 – sono utili nei calcoli anagrafici per vedere l'equilibrio o lo squilibrio delle componenti naturali, e per un confronto con la componente migratoria. Ma un esame approfondito dell'evoluzione di queste variabili richiede altre misure, più

complesse da costruire, ma più leggibili.

Per la fecondità, l'indicatore più usato è il *Tasso di fecondità totale* (TFT), che esprime il numero di figli che ogni donna, in media, metterebbe al mondo se nella sua vita avesse la fecondità riscontrata, età per età, tra le donne viventi in un certo anno: dato ipotetico, ma facilmente comprensibile. La fecondità era negli anni cinquanta e sessanta ben sopra il livello di 2 figli per donna – livello detto *di sostituzione* –, dal momento che, a meno della mortalità infantile e giovanile, ormai molto bassa, due figli sostituirebbero la coppia di genitori. Nel 1964 il Veneto, come pure l'intero paese, raggiunse il massimo del dopoguerra con 2,72 figli per donna: i sessanta, in particolare, erano stati anni di relativa prosperità economica e di fiducia nel futuro. Qui però iniziava una diminuzione, prima lenta, poi precipitosa, che, abbassandosi nel 1976 sotto i 2 figli per donna, si portava tra il 1991 e il 1996 su valori, mai raggiunti prima, di 1,10. Un modesto rialzo fino al 2010 consentiva di salire fino a 1,50 – livello comunque largamente inferiore alla sostituzione –, ma non di mantenerlo negli anni seguenti. La figura 1 riporta questa dinamica, insieme a quella dell'intero paese e delle due regioni vicine, Lombardia ed Emilia-Romagna. L'ultimo dato disponibile dà per il Veneto nel 2018 una fecondità di 1,33 figli per donna, con un'età media al parto salita a 32,2 anni.

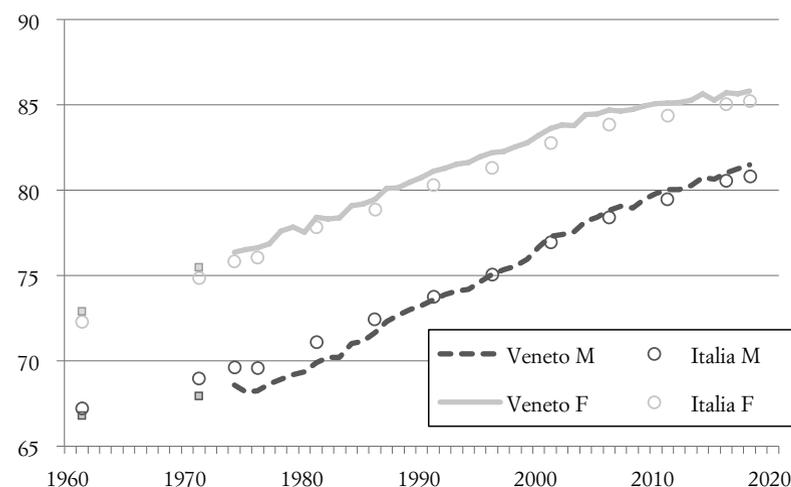
Fig. 1. Tasso di fecondità totale, 1952-2018



Per la mortalità, una misura facilmente leggibile, anche se più

complicata da costruire, è la *speranza di vita* o *durata media della vita* o *vita media alla nascita*, sintesi di uno strumento preciso ma di costruzione laboriosa, la *Tavola di mortalità*; essa è il numero medio di anni che un gruppo di neonati vivrà, alle condizioni di mortalità descritte dalla tavola e riferite a un certo anno. La figura 2 mostra come la vita media sia costantemente aumentata nel Veneto, sia tra gli uomini che tra le donne, con un guadagno fra il 1971 e il 2018 di circa 13 anni e 7 mesi per gli uomini e 10 anni e 3 mesi per le donne: in media, circa 3 mesi e mezzo l'anno per gli uni, circa 2 mesi e 20 giorni per le altre. Nel 2018 essa risultava di 81,5 anni per i maschi e 85,8 per le femmine: si tratta dei livelli tra i più elevati del mondo.

Fig. 2. Vita media alla nascita, 1961-2018



Non si può non segnalare la differenza di oltre un anno e mezzo nella vita media tra le province venete con la situazione migliore e quelle con la peggiore, sia per gli uomini (nel 2017: massimo Treviso, 81,9; minimo Rovigo e Belluno, 80,3) che per le donne (massimo Treviso 86,3; minimo Rovigo 84,7).

È interessante osservare nelle migrazioni i vari tipi di spostamenti, con altre regioni italiane e con l'estero, e di ipotizzarne i motivi. Come già evidenziato (tab. 1), negli anni cinquanta e sessanta il Veneto sperimentava un pesante *flusso emigratorio* diretto soprattutto verso alcune regioni italiane del Nord-ovest, con le province di Belluno e Rovigo particolarmente coinvolte, ma anche verso l'estero.

Ma è negli anni settanta e ottanta che le tendenze migratorie invertono la rotta: esaurita la spinta all'uscita, ha inizio un flusso diretto verso il Veneto, proveniente sia da altre regioni italiane sia, soprattutto, dall'estero. Negli anni novanta assume grande consistenza l'*immigrazione straniera* con origini molteplici, sia da paesi dell'Est europeo sia dall'Africa e dall'Asia. Il saldo delle migrazioni con l'estero balza al 2,2‰ annuo nel 1991-2001, e a 5,7‰ nel decennio successivo. Come è noto, si è trattato di un processo del tutto disordinato, che i provvedimenti legislativi – sempre in ritardo – tentavano di rincorrere con periodiche regolarizzazioni dello stato di fatto. In realtà, era una situazione assolutamente nuova, mai sperimentata nel nostro paese. Negli ultimi anni, anche a causa del peggioramento della situazione economica che ha interessato i maggiori paesi del mondo, i flussi di ingresso dall'estero verso il Veneto sono diminuiti, mentre sono aumentate le uscite, con un saldo che rimaneva tuttavia attivo: nel periodo 2011-18 esso presentava forti oscillazioni annuali, con una media di 2,7‰.

I movimenti interni, ovvero con altri comuni italiani, costituiscono per il Veneto una massa di notevoli proporzioni. Negli ultimi cinque anni ci sono state circa 123 mila iscrizioni e 120 mila cancellazioni all'anno, ma circa 100 mila di questi spostamenti si esaurivano all'interno del Veneto; i rimanenti, con un saldo di circa 3 mila iscrizioni in più all'anno, sono movimenti con le altre regioni italiane, in massima parte del Mezzogiorno. Questo flusso, nel passato anche più consistente, si mantiene praticamente ininterrotto dagli anni settanta del secolo scorso. Delle migrazioni che hanno interessato il Veneto negli ultimi decenni e degli effetti che ne sono derivati si parlerà più diffusamente nei prossimi paragrafi.

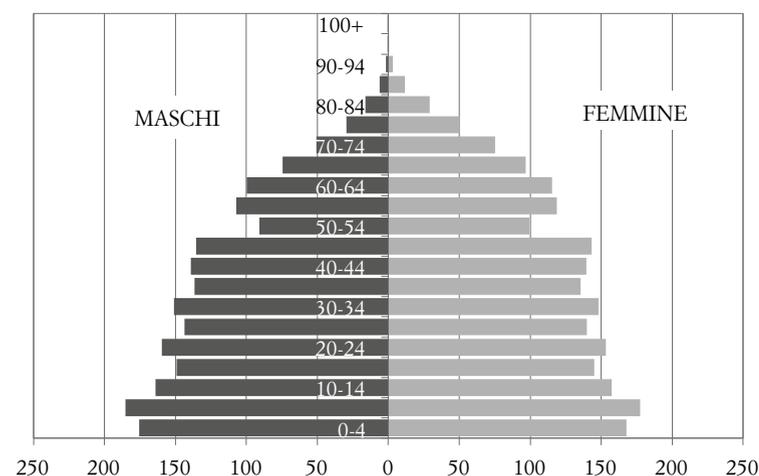
##### 5. LA STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE PER ETÀ

La popolazione come si presenta in un certo istante è la risultante delle nascite, dei decessi e delle migrazioni in ingresso e in

uscita nel centinaio di anni precedenti. Gli effettivi di ogni età – per esempio i cinquantenni – provengono dalle nascite della generazione corrispondente – i nati cinquant'anni prima – detratti i decessi fino a quel momento, e aggiunti gli immigrati e sottratti gli emigrati della stessa generazione dalla nascita fino a cinquant'anni.

La popolazione al censimento del 1971 è rappresentata, con classi di età quinquennali, nella figura 3. I lati rigonfi dimostrano una mortalità in diminuzione, che lasciava sopravvivere più persone fino alle età anziane. L'evidente irregolarità nella classe di età 50-54 derivava non da una più alta mortalità, ma dal minor numero di nati nelle generazioni corrispondenti, nate negli anni 1917-21, che comprendono gli anni di guerra. Simile, ma meno profondo, il calo delle nascite durante la seconda guerra mondiale, che si ritrova nella classe di età 25-29. Un'irregolarità appena visibile, ma ben più grave, è quella nella prima classe 0-4 anni – i nati negli anni dal 1967 al 1971 – meno numerosa della classe precedente 5-9, nata nel 1962-1966. Non si tratta infatti della normale variabilità da un anno all'altro, ma dell'inizio del declino delle nascite, di cui si è già detto.

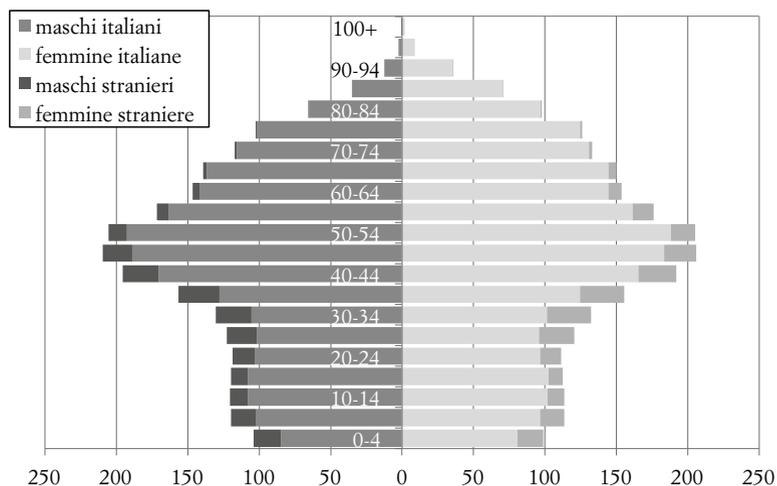
Fig. 3. Popolazione per sesso e classi di età. Veneto, 24 ottobre 1971 (migliaia)



Nel secondo grafico (fig. 4) è rappresentata la popolazione circa quarantacinque anni dopo. Spiccano con grande evidenza almeno due aspetti. Uno è il *numero di anziani* notevolmente superiore

rispetto al primo grafico. Per esempio, in età da 65 in su c'erano nel 1971 circa 446 mila persone (il 10% del totale), quarantacinque anni dopo sono due volte e mezzo, 1096 mila (il 22% del totale). Si tratta di persone che in gran parte hanno bisogno di compagnia, assistenza e cure mediche: in sostanza di una vita dignitosa.

Fig. 4. Popolazione per sesso e classi di età. Veneto, 1° gennaio 2017 (migliaia)



L'altro aspetto importante è il basso numero di persone sotto i 45 anni, nate dopo il 1971, tutte via via meno numerose delle classi 45-54, trattandosi dei nati nel 1962-1971. L'irregolarità è evidente, se si pensa, per esempio, che le classi di età 20-39 anni, complessivamente considerate, nel volgere di vent'anni andranno a sostituire le classi 40-59 anni, ma le prime sono numericamente appena due terzi delle seconde. Anche le classi più giovani da 0 a 19 anni sono l'80% delle venti più anziane, 20-39 anni. Difficile che una struttura produttiva complessa, come quella di un paese a sviluppo avanzato, possa adattarsi nel giro di pochi anni a utilizzare un numero di addetti inferiore di un terzo, sapendo già che la tendenza continuerà anche negli anni successivi. In questo senso si può dire che la popolazione del Veneto ha una struttura per età *molto squilibrata*. La presenza di cittadini stranieri, evidenziata nel grafico con il colore più scuro in ogni classe di età, e di cui si parlerà più diffusamente nel seguito, supplisce solo in parte ai vuoti che

si sono creati.

Tab. 2. Popolazione residente e percentuale per classi di età, Veneto, 1951-2019, altre regioni, 2019

Veneto, Censimenti Altre regioni, 2019	Popolazione Residente migliaia	Classi di età, %			I.V.% <sup>a</sup>
		0-14 anni	15-64 anni	65 anni e +	
1951	3.918	27,7	64,7	7,7	27,8
1971	4.123	24,9	64,3	10,8	43,4
2011	4.857	14,2	65,2	20,6	144,5
1.1.2019	4.906	13,3	63,8	22,9	172,1
Lombardia, 1.1.2019	10.061	13,7	63,8	22,6	165,5
Friuli-V.G., 1.1.2019	1.215	12,0	61,8	26,2	217,2
Emilia-R., 1.1.2019	4.459	13,1	62,9	23,9	182,6
Italia, 1.1.2019	60.360	13,2	64,0	22,8	173,1

<sup>a</sup> Indice di vecchiaia:  $P(65+)/P(0-14) \times 100$ .

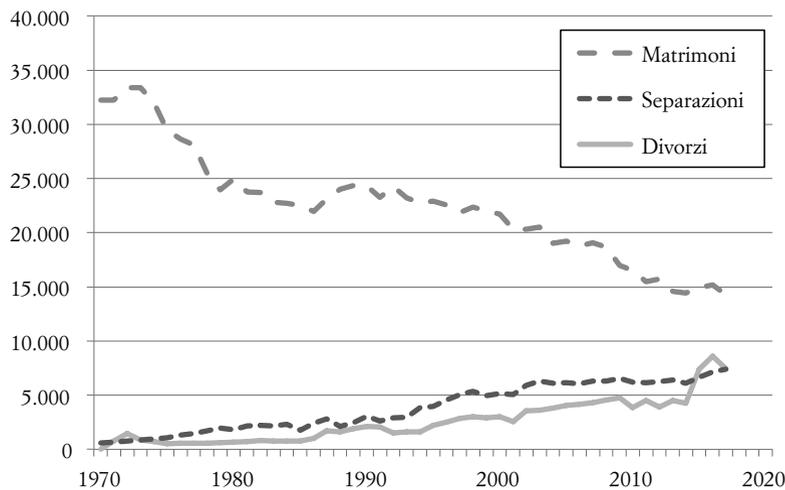
La tabella 2 sintetizza la situazione che si è venuta formando: essa mostra la percentuale sul totale di tre grandi classi di età, che per comodità chiamiamo giovani (fino a 14 anni), adulti (da 15 a 64), vecchi (da 65 in su). I dati si riferiscono ai censimenti del 1951, 1971, 2011 e all'ultima data disponibile. Il peso dei giovani è dimezzato dal 1951 a oggi; quello dei vecchi è triplicato. L'ultima colonna riporta l'*Indice di vecchiaia*, un indicatore semplice – ma efficace – per descrivere la situazione: il rapporto tra vecchi e giovani. Nel 1951 c'erano circa 28 vecchi per ogni 100 giovani; nel 1971 erano passati a 43%. Verso il 1990 i vecchi sorpassavano i giovani, oggi sono 172 per ogni 100 giovani, e si apprestano a diventare il doppio, come già succede nel vicino Friuli-Venezia Giulia. La parte centrale della popolazione è quella che, direttamente o indirettamente, dovrà sostenere la parte più giovane, che sarà sempre meno numerosa, e quella più anziana, che sarà invece in grande aumento. In un futuro non lontano, quando le classi di età più numerose transiteranno nel gruppo di età anziane, ci troveremo con molti più vecchi e molte meno persone di età giovane e cen-

trale di oggi, con problemi che è facile immaginare. Non si può non insistere su questo punto, perché la composizione per età è determinante ai fini del benessere di una popolazione. Le persone non sono tutte uguali: il corso della vita richiede attenzioni diverse e servizi diversi. La popolazione è cresciuta in cinquant'anni di 800 mila persone, ma l'aumento è avvenuto in modo molto irregolare, arrivando oggi allo squilibrio di cui si è detto.

## 6. LA FAMIGLIA

L'organizzazione familiare e le variabili che vi influiscono sono aspetti che meritano di essere esaminati, a causa della grande trasformazione che essa ha subito negli ultimi decenni. Alcune delle variazioni più significative che già abbiamo visto nella popolazione del Veneto – permanenza di una bassa fecondità, allungamento della durata della vita e conseguente invecchiamento della struttura – hanno influito notevolmente sulla dimensione, la tipologia e, in sostanza, la vita stessa degli aggregati familiari. Vediamo prima le variabili che determinano direttamente l'inizio e la fine delle unioni.

Fig. 5. Matrimoni, separazioni, divorzi. Veneto, 1970-2017



Il matrimonio da tempo non è più la sola forma di inizio della vita di coppia. Come già accaduto in altre regioni, anche nel Veneto si è largamente diffusa l'abitudine di iniziare una convivenza senza un atto formale che la riconosca; le nozze potranno essere celebrate o no, in seguito, al maturare di eventi particolari: abitazione adeguata, lavoro stabile, eventualmente nascita di un figlio. Il numero dei matrimoni è sceso dai 32-33 mila all'anno dei primi anni settanta del secolo scorso ai 23 mila, media degli anni ottanta e novanta; poi ha ripreso a diminuire fino ai circa 15 mila all'anno di oggi (fig. 5). In termini relativi, su una popolazione in crescita il calo è stato anche più rilevante: dagli 8 matrimoni per mille abitanti ai 5-6‰ negli anni centrali, fino ai 3‰ di quelli più recenti: situazione simile a quella delle regioni vicine.

La bassissima nuzialità di questi anni è da far risalire, oltre che alla diffusione della convivenza, anche alla tendenza – o alla necessità –, per chi intende sposarsi, di ritardare l'uscita dalla famiglia, e di conseguenza sia l'unione sia la nascita di figli. L'età media al primo matrimonio è salita nel 2017 a 35,7 anni per l'uomo e 32,6 per la donna; era di 6-7 anni più bassa negli anni novanta. In ogni caso, in Italia – non ci sono dati specifici per il Veneto, ma la tendenza è generale – l'uscita dei giovani dalla famiglia è straordinariamente ritardata: sui 30 anni (media maschi e femmine), contro una media di 26 anni nell'Unione europea e valori prossimi ai 20 in alcuni paesi del Nord Europa.

Anche nel Veneto si è via via diffuso il matrimonio celebrato con il solo rito civile, che dalle percentuali bassissime degli anni settanta è salito regolarmente fino al 20% alla metà degli anni novanta, e ha poi accelerato la crescita fino a superare il 50% nel 2013 e sfiorare il 60% nel 2017. Si tratta di una tendenza comune a tutte le regioni italiane, il Veneto è anzi più lento in questa dinamica rispetto alle altre regioni del Nord Italia. Per quanto riguarda il regime economico scelto dagli sposi al momento del matrimonio, la comunione dei beni, nei primi anni della rilevazione opzione di quasi metà delle coppie, si è andata ridimensionando nel tempo fino a scendere negli ultimi anni a circa un terzo dei casi. Difficile trovare una motivazione unica per questo fenomeno, potendo concorrere sia una diffusa insicurezza sul futuro che un aumento della disponibilità di beni.

Stanno aumentando anche i matrimoni successivi al primo: nel 2017 erano il 16%-17% sia per gli uomini sia per le donne (erano il 10% dieci anni prima), evidente conseguenza della crescente

durata media della vita, ma anche della diffusione delle rotture di matrimonio. Le *separazioni* – annualmente un migliaio negli anni settanta – sono progressivamente aumentate fino a stabilizzarsi su poco più di 6 mila all'inizio del nuovo millennio (fig. 5). I *divorzi*, dopo i circa 3 mila casi complessivi nei primi tre anni di entrata in vigore della legge del 1970, rimanevano annualmente ancora alcune centinaia fino alla metà degli anni ottanta. Iniziava poi un aumento continuo, che si assestava su poco più di 4 mila divorzi all'anno nel 2003-2014<sup>2</sup>. Tassi simili a quelli del Veneto, forse un po' più alti, si trovano oggi nelle regioni vicine del Nord Italia. La misura delle rotture di matrimonio può essere stimata con la frequenza delle separazioni, in quanto – salvo casi eccezionali – il divorzio deve essere preceduto dalla separazione. La durata media del matrimonio quando la coppia si separa è in leggero aumento, dai 14 anni del 2007 ai 16 del 2015: una misura grossolana delle rotture delle unioni, il rapporto tra separazioni in un anno e matrimoni di una quindicina di anni prima, darebbe percentuali di circa il 30% per i matrimoni più recenti, mentre era circa il 17% negli anni novanta, e meno del 10% nei periodi precedenti. Va ribadito che si tratta di una stima molto grezza, ma il tema meriterebbe di essere approfondito.

Come risultante delle variazioni che abbiamo preso in considerazione, il numero delle *famiglie* è aumentato molto di più della popolazione: da circa 820 mila nel 1951 a 1,1 milioni nel 1971, a quasi 2 milioni nel 2011. È diminuita quindi nello stesso tempo la dimensione media, dalle 4,7 persone del 1951 alle 3,6 nel 1971, alle 2,4 del 2011. Il dato anagrafico più recente riporta 2,087 milioni di famiglie a fine 2018, con una dimensione media di 2,33 membri. Tra le famiglie, sono situazioni atipiche – benché sempre più frequenti – quelle *di una sola persona*. Dal 7% delle famiglie nel dopoguerra, esse sono salite al 10% nel 1971, e al 30% nel 2011. Alcune di queste persone convivono insieme a una famiglia vera e propria, ma per la maggior parte (92%) si tratta proprio di persone che vivono sole, in grande maggioranza donne anziane.

All'interno delle famiglie è importante osservare i *nuclei* (la coppia con o senza figli o anche un solo genitore con figli): nel

<sup>2</sup> Le separazioni, ma ancora di più i divorzi, hanno avuto un'impennata negli ultimi anni a seguito della legge del 2014, che consente – a determinate condizioni – di effettuare in modo semplificato separazioni e divorzi davanti a un avvocato o davanti all'Ufficiale di Stato civile.

2011 le coppie con figli erano oltre la metà (53%), ma erano in diminuzione. Aumentavano invece le coppie senza figli (33%), come pure, tra i nuclei monogenitore – situazione particolarmente fragile, spesso a rischio di povertà –, le madri sole con figli (12%); circa il 10% – ma in aumento – le coppie non coniugate. I nuclei *ricostituiti*, ovvero quelli nei quali almeno uno dei partner è vedovo, separato o divorziato, sono una realtà ampiamente diffusa anche nel Veneto: essi erano saliti nel 2011 all'8% dei nuclei.

## 7. LA PRESENZA STRANIERA

Sono le *immigrazioni dall'estero* che costituiscono il più rilevante fatto nuovo della demografia recente del Veneto, come del resto dell'intero paese<sup>3</sup>. La tabella 3 mostra il progressivo incremento degli stranieri residenti, dalle poche migliaia fino al 1971, ai 25 mila del 1991 (lo 0,6% di tutti i residenti nel Veneto), ai 153 mila di dieci anni dopo (il 3,4%), ai 457 mila del 2011 (il 9,4%), ai circa 500 mila di oggi, poco più del 10% della popolazione del Veneto.

Si tratta – è bene ribadire – di persone residenti, ovvero con regolare permesso di soggiorno, con un'abitazione, in gran parte con la famiglia e un lavoro. Per descrivere in poche parole la situazione che si è venuta a creare, si potrebbe dire che questa «immigrazione per lavoro di stranieri arrivati per lo più senza autorizzazione o con visti per altri motivi» non è stato un processo né continuo né regolare, ma piuttosto «gestito attraverso le periodiche regolarizzazioni straordinarie (se ne contano almeno otto a partire da quella del 1987-1988), seguite dai ricongiungimenti familiari».

Per quanto riguarda la presenza irregolare, la stima è resa più complicata dalle recenti variazioni di legge in tema di riconoscimenti di richiesta di asilo. Al primo gennaio 2015 veniva stimato per l'intero paese un 8% in più di «regolari rispetto al soggiorno ma non residenti» e altrettanti di «irregolari rispetto al soggiorno»,

<sup>3</sup> Molte sono le istituzioni che si interessano a fondo del fenomeno, sotto vari punti di vista. La Regione del Veneto ha istituito a questo scopo il portale Veneto Immigrazione, gestito da Veneto Lavoro, ente regionale che dal 2008 pubblica ogni anno un *Rapporto sull'immigrazione straniera in Veneto*. L'ultimo è uscito nel marzo 2018: *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2017*, a cura dell'Osservatorio regionale immigrazione, Venezia 2018. Anche on line: [www.venetoimmigrazione.it](http://www.venetoimmigrazione.it).

quote molto inferiori rispetto al passato, che sono giudicate ormai fisiologiche. Con la stessa proporzione sarebbero presenti nel Veneto altri 80 mila stranieri in qualche modo irregolari.

Tab. 3. Popolazione residente con cittadinanza straniera, Veneto, 1951-2019

Censimenti Anno	Stranieri	M%F	Stranieri % residenti
1951	1.070	93,5	0,03
1961	1.888	112,9	0,05
1971	5.095	84,5	0,12
1981	12.684	98,4	0,29
1991	25.471	158,9	0,58
2001	153.074	116,1	3,38
2011	457.328	93,1	9,42
2015 <sup>a</sup>	511.558	90,8	10,38
2019 <sup>a</sup>	501.085	91,1	10,21

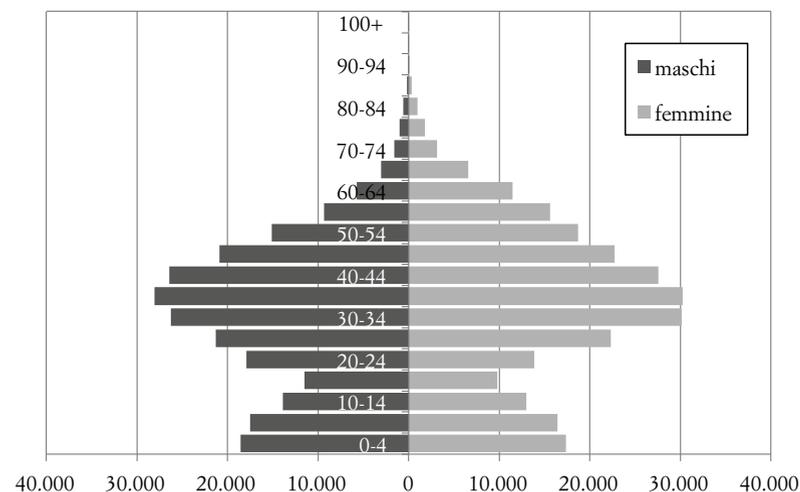
<sup>a</sup> 1° gennaio (dato delle anagrafi dei Comuni).

La lieve flessione degli ultimi anni è causata forse dalla prolungata crisi economica, che costringe alcuni stranieri, sistemati in modo più incerto, a tornare nel paese di origine o a trasferirsi altrove. Ma in realtà stanno cambiando le motivazioni degli arrivi in Italia. I dati forniti dal Ministero dell'Interno – riguardanti i soli *cittadini extracomunitari* – consentono il confronto tra i motivi di tutti i permessi di soggiorno validi a fine anno (l'ultimo il 2017) e i nuovi permessi di soggiorno rilasciati nel corso degli ultimi anni.

Negli anni passati, oltre metà dei permessi erano stati rilasciati per motivi di lavoro, la gran parte dei rimanenti per ricongiungimenti familiari. Negli ultimi anni, invece, i motivi di lavoro erano ridotti a circa il 10%, i motivi di famiglia erano diventati la maggioranza, mentre erano molto più frequenti i *motivi umanitari* (circa 30%). Tra i richiedenti per motivi di lavoro gli uomini sono circa la metà, mentre sono di più le donne (circa 60%) nei motivi di famiglia e di studio; in grande prevalenza gli uomini (88%) nelle richieste di asilo. È evidente che le cause di questi cambiamenti sono, oltre agli effetti già citati della crisi economica, l'evoluzione degli eventi nel quadro internazionale, in particolare guerre in corso o conflitti interni in molti paesi del Medio Oriente e dell'A-

frica subsahariana, per i quali l'Europa costituisce la principale direzione di fuga<sup>4</sup>.

Fig. 6. Popolazione straniera per sesso e classi di età, Veneto, 1° gennaio 2019



La *composizione per età e sesso* degli stranieri residenti è completamente diversa da quella della popolazione complessiva, già riportata nella figura 3, e in sostanza anche dei soli cittadini italiani, che sono il 90% del totale. La figura 6, che rappresenta gli stranieri al primo gennaio 2019, mostra una tipica popolazione di recente immigrazione: prevalenza di persone di età centrale, arrivati proprio per motivi di lavoro; presenza numerosa anche di bambini, figli di questi immigrati, nati sia all'estero sia in Italia, dopo lo spostamento; pochissimi sono anziani. La loro età media è di 34,0 anni (la popolazione complessiva 45,6; i soli italiani 46,9); l'Indice di vecchiaia è 20 anziani per cento giovani (la popolazione complessiva 172%; i soli italiani 199%, quasi il doppio di anziani rispetto ai giovani).

<sup>4</sup> Per quanto riguarda il fenomeno degli sbarchi, il Ministero dell'Interno ([www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)) rende nota la situazione quotidianamente in un *Cruscotto statistico giornaliero*, ma pubblica in modo sommario la successiva redistribuzione nelle varie regioni: al Veneto 8%. Sempre il Ministero dell'Interno fornisce informazioni sulle strutture di accoglienza per stranieri, che nel Veneto (situazione al 31 dicembre 2016) erano circa il 6% del totale nazionale.

Tra gli stranieri l'equilibrio tra i sessi è stato sempre piuttosto irregolare, ed è anche mutato radicalmente dalle prime immigrazioni a oggi (tab. 3). Mentre tra i pochi stranieri presenti nel 1991 c'erano molti più uomini, quasi 160 per ogni cento donne, il rapporto era sceso a 116% dieci anni dopo, ed è diminuito ancora fino a circa 91% di oggi: ormai più donne che uomini. Non più soltanto ricongiungimenti familiari, dunque, ma anche donne sole che arrivavano per lavoro. Se osserviamo le classi di età, tra i 15 e i 24 anni si trovano molti più maschi, ma poi ci sono molte più donne che uomini nelle prime età lavorative (25-35 anni) e ancora tra i 50 e i 70-74 anni (anche oltre, ma poi le persone sono pochissime). Questa consistente presenza femminile è dovuta evidentemente alle moltissime straniere impegnate nell'attività di cura della casa e dell'assistenza a persone anziane.

Con la tipica struttura per età delle popolazioni immigrate che abbiamo visto nella figura 6, la quota di stranieri sui residenti – sul totale è circa il 10% – assume proporzioni molto diverse nelle varie fasce di età. In particolare, all'inizio del 2019 in alcune età la percentuale di cittadini stranieri è molto più elevata: nell'età 0-4 anni è il 19%, nella successiva 5-9 anni è il 15%; tra i 25 e i 39 anni gli stranieri sono il 20%; a 40-44 sono il 15%; del tutto trascurabile invece alle età più anziane: oltre i 65 anni non raggiungono il 2%. Benché in questo breve esame non sia possibile approfondire tali aspetti, tuttavia è del tutto evidente che quote così elevate nelle classi di età scolare e nelle età lavorative centrali producono conseguenze di cui si dovrà tener conto nell'approntare strutture educative e nell'organizzare le attività economiche. Tra l'altro, l'inserimento e il rendimento dei più giovani nella scuola, e la partecipazione degli adulti nel mercato del lavoro, nonché il loro contributo al Prodotto interno lordo (PIL), costituiscono elementi fondamentali per un giudizio sull'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale.

La struttura particolarmente giovane della popolazione straniera produce tassi di natalità molto più elevati e tassi di mortalità molto più bassi della popolazione complessiva; abbiamo visto infatti che tra gli stranieri ci sono molte persone di età centrale, la più prolifica, e pochissime di età anziana, quelle da cui provengono più decessi. I nati da donne straniere sono negli ultimi anni circa il 27% del totale dei nati nel Veneto; in termini di fecondità, il numero medio di figli per donna nel 2018 – ultimo anno pubblicato – era per le straniere di 2,07 (1,21 per le italiane; totale 1,33),

ed era in diminuzione (2,53 nel 2008). Per quanto riguarda la durata media della vita, tavole di mortalità non sono calcolate per la sola popolazione straniera. In realtà, gli stranieri residenti usufruiscono delle stesse strutture sanitarie e assistenziali degli italiani, per cui è da presumere che la vita media, una volta acquisite abitudini di prevenzione e stili di vita, non dovrebbe essere molto diversa. Anzi, agisce spesso un effetto selettivo, nel senso che è possibile che siano gli individui più sani a decidere di partire, e quindi gli immigrati avrebbero già sperimentato una sorta di selezione naturale. In ogni caso, la struttura per età degli stranieri è tale che il ricorso ai servizi sanitari, impegnati per la maggior parte con persone anziane, è per loro nel complesso assolutamente trascurabile.

Un cenno alla nuzialità dei residenti nel Veneto con cittadinanza straniera. I matrimoni con entrambi gli sposi stranieri erano fin dai primi anni Duemila circa il 9% del totale; quelli in cui almeno uno degli sposi era straniero salivano dal 7% negli anni novanta al 21% dei tempi recenti, segno di una certa integrazione.

Un aspetto molto discusso in questi anni è l'*acquisizione della cittadinanza italiana*, che comporta la cancellazione dall'insieme degli stranieri e l'iscrizione fra i cittadini italiani. Come è noto, l'attuale normativa (legge n. 91 del 1992) consente allo straniero che risieda in Italia da un certo numero di anni, o al compimento del diciottesimo anno se vi è nato, di chiedere l'acquisizione della cittadinanza italiana, che viene concessa purché sussistano certe condizioni<sup>5</sup>. Nella contabilità anagrafica distinta fra italiani e stranieri, dunque, ci saranno cancellazioni per acquisizione della cittadinanza italiana tra gli stranieri, e iscrizioni per lo stesso motivo tra gli italiani. Per quanto concerne l'entità di questi passaggi, solo dal 2001 è noto il numero annuale di riconoscimenti: per il Veneto si trattava allora di qualche migliaio di casi, saliti a 7-8 mila fra il 2008 e il 2012, e saliti ulteriormente fino a quasi 30 mila nel 2016, 20 mila nel 2017, 15 mila nel 2018. Complessivamente i riconoscimenti sono stati circa 55 mila fra i censimenti 2001 e 2011, e 136 mila dal 2011 al 2018. L'aumento è evidentemente collegato all'incremento della popolazione straniera residente, mentre le va-

<sup>5</sup> Tali condizioni sono sostanzialmente l'assenza di precedenti penali e la disponibilità di adeguate risorse economiche. L'acquisizione può essere chiesta anche dopo due anni di matrimonio con un cittadino italiano; è riconosciuta automaticamente invece fin dalla nascita per i figli anche di un solo genitore italiano.

riazioni possono dipendere dal maturare anno per anno dell'anzianità richiesta, legato a sua volta alle ondate di regolarizzazioni. Sono noti anche i motivi per cui è concessa l'acquisizione della cittadinanza: in tempi recenti, per metà si è trattato del raggiungimento dell'anzianità di residenza, per il 42% circa di trasmissione (ovvero, sono i figli di chi ha già ottenuto la cittadinanza), mentre sono state circa duemila all'anno le acquisizioni conseguenti a matrimonio (per l'85%, donne).

Per quanto riguarda la *provenienza* dei cittadini stranieri, secondo i dati di inizio 2019, il 30% di essi sono cittadini dell'Unione Europea<sup>6</sup>, un po' meno i provenienti da altri paesi europei; circa il 20% dall'Africa e altrettanti dall'Asia; meno del 4% dalle Americhe. C'è un dato che forse suscita clamore: la presenza di 173 cittadinanze diverse; in realtà quelle veramente importanti dal punto di vista numerico sono pochissime. Le prime 3 hanno complessivamente il 42% del totale degli stranieri (e la prima è la Romania, paese dell'Unione europea), le prime 10 oltre il 70%; il 90% si raggiunge con le prime 25 cittadinanze; seguono ancora alcune con poche migliaia di persone, le altre ancora meno.

Romania, Marocco, Cina, Albania, Moldavia sono le provenienze principali, con la prima largamente maggioritaria (25%), le altre tra il 9% e il 6%. Dai paesi dell'Est europeo arrivano in grande maggioranza donne e pochi uomini: il lavoro prevalente è nell'attività domestica e nell'assistenza agli anziani. Dai paesi del Terzo mondo, e in generale da Africa e Asia, provengono invece in maggioranza uomini, per lavori generici, senza particolare specializzazione. E ancora: per paesi dai quali l'immigrazione era iniziata da più tempo (Albania, Cina, Serbia) si vede invece un certo equilibrio: i primi immigrati, raggiunti dagli altri familiari o sposati successivamente, vivono in gran parte con la famiglia.

#### 8. UNA NUOVA EMIGRAZIONE ITALIANA

La distinzione della cittadinanza in molte delle rilevazioni di carattere demografico e sociale dell'ISTAT consente di evidenziare un fenomeno nuovo o, forse, meglio, con caratteristiche nuove, un

<sup>6</sup> Solo l'1% dei provenienti dall'Unione europea sono cittadini del Regno Unito, in procinto di uscire dall'Unione.

movimento migratorio con l'estero di cittadini italiani a saldo negativo, con cifre che stanno anzi aumentando di consistenza negli anni<sup>7</sup>. L'entità non è trascurabile, né in valori relativi (2 per mille abitanti, negli ultimi anni, il saldo annuo delle uscite sugli ingressi), né in valori assoluti (quasi 9 mila persone all'anno, frutto di circa 15 mila partenze e 6 mila arrivi o rientri). Di questi emigrati italiani dal Veneto verso l'estero, oltre metà sono maggiorenni con meno di 40 anni, di entrambi i sessi; spesso sono trasferimenti di giovani famiglie, come mostra il movimento anche di bambini (circa il 23% sono i minori). Nelle età da 40 a 65 anni, invece, due terzi sono maschi; pochissimi gli anziani.

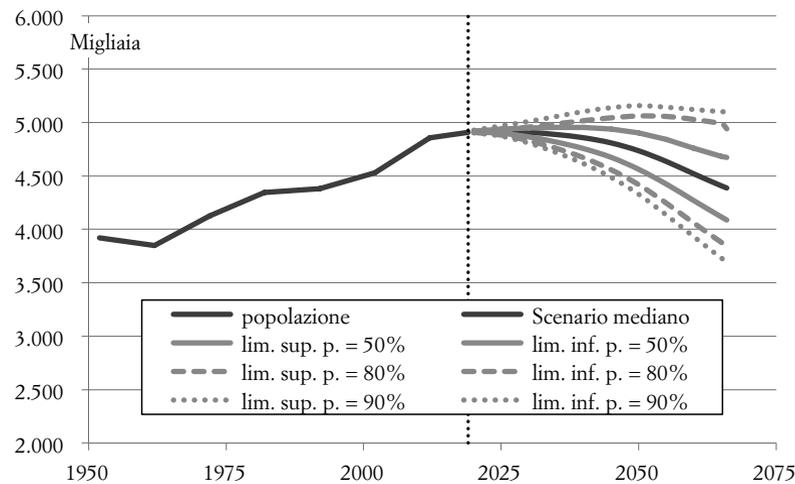
È facile supporre che si tratti della cosiddetta *generazione Erasmus*, dal nome del progetto di scambi di studenti tra università europee iniziato alla fine degli anni ottanta, che probabilmente ha spinto molti giovani laureati, ma anche non laureati, a cercare un lavoro adeguato in altri paesi. Purtroppo non sono fornite molte indicazioni dettagliate per questi movimenti: non il titolo di studio, né le destinazioni per regione di partenza. A livello nazionale si nota un grosso incremento di migrazioni verso paesi come Francia, Germania, Regno Unito, Svizzera, Stati Uniti, Australia, con cifre che vanno negli ultimi anni, a seconda dei paesi, dal doppio al quadruplo rispetto ai primi anni Duemila.

#### 9. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Per i motivi accennati nell'introduzione di questo capitolo, è utile vedere quali siano i possibili sviluppi della popolazione nel prossimo futuro. La preparazione di prospettive a breve, medio e lungo termine non è difficile, ma piuttosto complicata per la gran quantità di informazioni da gestire e da far interagire: la parte più delicata è l'inserimento di ipotesi per il futuro sull'andamento della sopravvivenza, della fecondità e della migratorietà. Vale la pena ricordare che i risultati ottenuti – ammontare, struttura per età e sesso – indicano semplicemente come sarà la popolazione se si verificheranno negli anni a venire le ipotesi introdotte.

<sup>7</sup> Questo flusso migratorio viene chiamato generazione millennial.

Fig. 7. Popolazione del Veneto, 1951-2018, previsioni e intervalli di confidenza, 2018-2066



La figura 7 riporta i risultati dell'ammontare totale della popolazione, inseriti di seguito alla serie storica dei censimenti e dell'ultimo dato disponibile della tabella 1. Il ventaglio di esiti possibili dipende dal verificarsi dell'insieme di ipotesi introdotte<sup>8</sup>.

La tabella 4 riporta i parametri di fecondità, sopravvivenza e migratorietà del 2018 e le previsioni per gli anni 2030, 2040, 2050 e 2060, con i conseguenti risultati ottenuti, limitati alla popolazione complessiva e a un indicatore di struttura per età, l'Indice di vecchiaia; per semplicità viene riportata, delle ipotesi e dei risultati, la sola ipotesi centrale. Questa ipotesi mediana prevede un modesto rialzo della fecondità, che salirebbe a 1,5 figli per donna, e solo alla fine del periodo arriverebbe a 1,6. La vita media continuerebbe a crescere, fino a 86,6 per gli uomini e a 90,1 per le donne. Ciò procurerebbe un saldo naturale sempre più pesante, fino ai 30-35 mila decessi in più delle nascite ogni anno fra 30-40 anni. Partendo dai livelli degli ultimi anni, i saldi migratori, sia interno che estero, sono previsti in diminuzione, dai quasi 16 mila

<sup>8</sup> L'ISTAT ha costruito per la prima volta previsioni probabilistiche, fornendo intervalli di confidenza attorno al valore centrale, con prefissata probabilità: vengono pubblicati i limiti entro cui rientrano il 50%, l'80%, il 90% degli esiti possibili.

complessivi di oggi ai 12 mila annui alla fine del periodo di previsione.

Tab. 4. Fecondità, sopravvivenza, migrazioni, popolazione totale e Indice di vecchiaia, Veneto, 2018 e previsioni 2030, 2040, 2050, 2060

	2018	2030	2040	2050	2060
	Osservati	Previsti, ipotesi mediana			
<i>Parametri</i>					
N. medio figli per donna	1,33	1,52	1,55	1,57	1,60
Vita media uomini (anni)	81,5	83,4	84,7	85,8	86,6
Vita media donne (anni)	85,8	87,4	88,5	89,4	90,1
Saldo naturale (nascite - decessi)	-13.743	-16.250	-20.218	-30.784	-35.594
Saldo migratorio interno	4.550	1.472	1.376	1.335	1.162
Saldo migratorio estero	11.325	11.610	11.101	10.988	10.688
Saldo migratorio totale	15.875	13.082	12.477	12.323	11.850
<i>Risultati</i>					
Popolazione a fine anno (migliaia)	4.906	4.905	4.849	4.717	4.520
Indice di vecchiaia %	172	237	277	284	277

Sulla base di queste ipotesi previsive, la popolazione diminuirebbe lentamente fino al 2040, poi più velocemente, fino ai 4,5 milioni di persone nel 2060; ma la struttura per età ne risulterebbe ulteriormente invecchiata, arrivando a circa 280 ultrasessantacinquenni per ogni 100 giovani sotto i 15 anni.

Si può discutere sulle ipotesi adottate, anche se la figura 7 mostra l'esito con altri percorsi prefigurati. Ricordiamo solo che il percorso che porterebbe alla popolazione più numerosa prevede una fecondità che a fine periodo non supererebbe i 2 figli per donna, un saldo migratorio che salirebbe, sempre a fine periodo, a oltre 26 mila unità all'anno; e che questa popolazione raggiungerebbe i 5,16 milioni nel 2050, per poi diminuire. Conviene in ogni caso limitarsi a osservare il futuro più prossimo: le previsioni che superano, orientativamente, i 20-25 anni sono in pratica estensioni per il futuro più lontano della dinamica già ipotizzata, che nessuno può supporre rimanga immutata anche dopo. E il futuro più prossimo, come si vede, è già scritto.

Le previsioni di popolazione vanno rifatte spesso, perché, cam-

biando le condizioni, cambiano anche le prospettive ragionevolmente attese. Due sono, in particolare, le difficoltà maggiori. La prima è la previsione della fecondità, per la quale appare oggi oltremodo difficile un aumento di qualche consistenza, trattandosi ormai di un atteggiamento di tipo culturale, difficile da cambiare. Per quanto politiche amichevoli per la fecondità siano auspicabili, mettendo in condizione chi li vuole a mettere al mondo figli, non saranno singoli interventi a modificare sostanzialmente la situazione. Non è questa la sede per proporre misure a sostegno della fecondità, ma esempi come quello della provincia autonoma di Trento mostrano come sia possibile risalire a livelli più accettabili (1,50 nel 2018)<sup>9</sup>. La seconda è la previsione delle migrazioni, che dipendono da molteplici fattori, dalle politiche interne alla situazione economica internazionale, dalla domanda di lavoro alle varie condizioni di tensione in paesi più o meno prossimi al nostro. È da ritenere che una previsione che tenda alla diminuzione dei flussi è più una speranza che una ragionevole previsione, basata su fatti concreti, per quanto futuri.

#### IO. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Lo sviluppo della popolazione del Veneto in questi ultimi cinquant'anni è stato molto irregolare, segnato da cambiamenti che possiamo chiamare epocali: il calo della fecondità a livelli ampiamente inferiori alla sostituzione, un aumento della sopravvivenza mai visto nella storia, che combinati danno un numero di decessi costantemente superiore alle nascite; l'inversione delle correnti migratorie, per cui il Veneto è diventato terra di arrivi dall'estero, mentre si profila un nuovo tipo di emigrazione verso l'estero di giovani con qualifiche medio-superiori. L'esistenza di due flussi di direzione contraria non è una contraddizione, in quanto è noto che il mercato del lavoro è segmentato in diverse parti, per cui gli stranieri immigrati svolgono lavori non più graditi ai veneti, e i giovani sempre più cercano e trovano all'estero un lavoro adeguato alle

<sup>9</sup> La provincia di Trento da anni mette in atto un insieme di misure, coordinate da un'unica Agenzia per la famiglia, volte a sostenere con contributi economici le famiglie con figli, favorire la conciliazione tra lavoro e maternità, fornire incentivi alle aziende che aiutano le dipendenti con figli, mantenere una fitta rete di informazioni sul territorio per un'estesa conoscenza di queste misure (www.trentinofamiglia.it).

aspettative. Ancora: alcuni tipi di famiglia (persone sole, nuclei monogenitore, ma anche altri, in relazione alla situazione economica) appaiono particolarmente fragili, e necessitano di particolare attenzione.

È una situazione nuova e complessa, che necessita di essere esaminata a fondo. La Regione del Veneto pubblica annualmente un rapporto sull'immigrazione straniera, fenomeno certo meritevole di esame approfondito, ma non c'è un analogo rapporto sulla situazione complessiva della popolazione regionale, delle variabili che la determinano, dei mutamenti in atto. Si è già detto che la popolazione veneta è un laboratorio, un caso che merita di essere studiato attentamente, con un monitoraggio costante della sua dinamica, naturale e migratoria, della sua struttura per età, delle composizioni familiari, a causa dei vari aspetti a essa collegati: lavoro, istruzione, salute. In queste pagine si è tentato di delineare un primo profilo delle caratteristiche principali della popolazione del Veneto, ma altri aspetti restano certamente da esaminare<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Nel *Rapporto statistico* che la Regione del Veneto pubblica ogni anno, almeno un capitolo è dedicato ai problemi della popolazione. Nell'edizione 2019 è di rilievo il capitolo 4. *Il rebus demografico*, contenente anche un esame accurato delle famiglie (4.2. *Famiglie che cambiano*). È auspicabile che, in analogia con quello sugli stranieri, venga previsto un rapporto annuale anche sui problemi della popolazione, con una struttura che preveda anche ogni anno un approfondimento tematico.

MARIO POMINI

## L'ECONOMIA VENETA E I SUOI CICLI

Introduzione. – 1. Gli anni sessanta e la grande trasformazione. – 2. La crisi degli anni settanta e il contesto regionale. – 3. La nascita e l'affermazione del modello veneto. – 4. Gli anni ottanta: verso l'economia dei distretti industriali. – 5. L'economia veneta e la Grande recessione. – 6. Il ruolo trainante delle esportazioni. – 7. Le trasformazioni nel mercato del lavoro. – 8. Le sfide per il sistema produttivo. – 9. La fine di una lunga rincorsa, verso un nuovo inizio.

## INTRODUZIONE

Con un PIL per abitante pari nel 2017 a 33.122 euro, un valore superiore del 16% alla media nazionale, il Veneto può essere considerato, oggi, come una delle aree più dinamiche non solo del sistema produttivo italiano, ma anche di quello europeo. La sua economia realizza quasi il 9% della ricchezza nazionale e la sua produzione – in genere caratterizzata da prodotti tradizionali, ma collocati su una gamma medio-alta – è penetrata in tutti i maggiori mercati internazionali. Ma non è sempre stato così. La seconda metà del Novecento ha rappresentato per l'economia veneta una straordinaria occasione per realizzare un ampio processo di industrializzazione che le ha consentito di recuperare il vistoso distacco nei confronti delle altre aree più progredite. Ancora negli anni cinquanta e sessanta l'economia regionale si trovava in una condizione di forte arretratezza economica, testimoniata dal fatto che il PIL per abitante era ben al di sotto della media nazionale. Il processo di trasformazione economica – ma anche sociale – inizierà negli anni settanta, quando emergerà un nuovo scenario. La crisi della grande impresa manifatturiera e la nascita di nuove traiettorie produttive basate sulla piccola e media impresa faranno emergere pienamente le potenzialità del tessuto regionale. Nel giro di due decenni l'economia veneta saprà conquistarsi una posizione di primato nel panorama nazionale, scalzando decisamente sistemi regionali di industrializzazione consolidata come quello del Piemonte, avvicinandosi sensibilmente ad altre realtà di successo: quella – per esempio –

della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

Il decennio degli anni settanta ha costituito una fase particolarmente significativa della storia economica del Veneto del secondo dopoguerra. In pochi anni, in coincidenza anche con la prima grande crisi petrolifera, si esauriranno in maniera quasi definitiva gli elementi che avevano caratterizzato questa regione rurale e contadina, e il suo sistema produttivo acquisirà quei caratteri distintivi che saranno poi un elemento di successo dei decenni successivi, come il predominio della piccola e media impresa e la formazione di numerosi sistemi territoriali, i distretti industriali. Anche la Grande recessione del 2007 farà sentire le sue conseguenze a livello regionale, portando un ulteriore elemento di cambiamento nella linea economica regionale, che troverà nell'apertura internazionale e nella vocazione all'innovazione le risposte alle nuove sfide produttive del momento.

Lo scopo di questo contributo è quello di tracciare in maniera sintetica le principali vicende che hanno caratterizzato questo processo evolutivo negli ultimi decenni. Se è vero che anche l'economia veneta ha seguito il percorso di crescita di quella italiana, tuttavia il suo successo ha mostrato caratteristiche molto particolari, che hanno indotto gli studiosi a parlare di un modello del Nord-est.

## I. GLI ANNI SESSANTA E LA GRANDE TRASFORMAZIONE

Per tutti gli anni cinquanta e fino alla metà degli anni sessanta la crescita della struttura economica regionale è stata lenta e perciò incapace di assorbire tutta l'offerta di lavoro disponibile. La popolazione veneta, pari a 3,9 milioni nel 1951, ha subito per circa dieci anni un continuo decremento, nonostante i tassi di natalità elevatissimi che hanno determinato un saldo naturale sempre positivo e sempre superiore alle trentamila unità annue. Solo nel 1965 sarà superato il numero di abitanti censiti nel 1951. Fin quasi alla fine degli anni sessanta il Veneto è stata una regione di emigrazione, fornendo braccia e intelligenze allo sviluppo industriale sia delle regioni del triangolo industriale (Piemonte, Liguria, Lombardia), sia di altri paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Svizzera) ed extraeuropei (Australia, Canada, Stati Uniti, Argentina e Brasile).

Questa transizione demografica è stata accompagnata da un profondo processo di trasformazione. Iniziato negli anni cinquanta, un decennio più tardi si è concluso il percorso che ha portato al supe-

ramento del ruolo trainante della produzione agricola, e di quella sociale e culturale del mondo contadino. Ancora nel 1951 circa settecentomila persone, pari al 43% della popolazione veneta in condizione professionale, erano impegnate nell'agricoltura (più di due terzi come contadini autonomi); questo serbatoio si è svuotato rapidamente negli anni successivi attraverso l'emigrazione o comunque l'inurbamento. Nel 1971 il numero complessivo dei lavoratori delle campagne risultava pari a circa il 30% di quello censito nel 1951: si è trattato dunque di una gigantesca ricollocazione del lavoro, dalle campagne alle fabbriche. Il Veneto si lasciava definitivamente alle spalle il passato rurale.

I costi sociali di questo grande cambiamento sono stati abbondantemente sostenuti dall'offerta di lavoro, che si è ridotta attraverso l'emigrazione verso l'estero o muovendosi all'interno della regione. L'industrializzazione avanzante assicurava livelli salariali, e dunque di reddito, decisamente superiori a quelli percepiti in precedenza o ancora riscontrabili in agricoltura. Per quanto faticoso e spesso traumatico, il passaggio dall'agricoltura all'industria, dalla famiglia patriarcale alla famiglia nucleare, dalla campagna alle città, si è associato alla crescita del reddito disponibile delle famiglie, soprattutto dei lavoratori del settore manifatturiero. Questa prima fase del processo di industrializzazione si è accompagnata a un aumento netto dell'offerta di lavoro. I tassi di disoccupazione si sono mantenuti costantemente su livelli molto modesti, mentre cresceva quello di occupazione. Dai secondi anni sessanta e fino alla metà degli anni settanta, il mercato del lavoro si è presentato – per la prima volta durante il secolo – in un equilibrio di piena occupazione. Il tasso di disoccupazione è oscillato fra il 4% e il 5% (sempre due punti sotto la media italiana), mentre gli indici di attività e di occupazione continuavano la loro parabola discendente. La struttura industriale ha lentamente recuperato uno scenario di piena occupazione sul finire degli anni sessanta, ha contribuito anche a spiegare le vicende sindacali di quel periodo: l'autunno caldo del 1969, la conquista di livelli salariali più elevati e di maggiori diritti – codificati nello Statuto dei lavoratori –, con il movimento operaio veneto spesso in una posizione da protagonista.

Verso la fine degli anni sessanta si sono manifestati i primi segnali di un cambiamento nella struttura produttiva regionale. L'aumento del reddito è stato di stimolo alla domanda di consumi di prodotti per l'abbigliamento, calzature, apparecchi per riscalda-

quel-  
lo (?)

(?)

e ha con-  
tribuito  
contri-  
buendo (?)

mento, elettrodomestici e mobilio. Si è trattato quasi sempre di embrioni di industrializzazione, di produzioni artigianali ancora a carattere familiare, che lentamente si sono estese nel tempo attraverso un aumento della varietà delle merci prodotte, dirette a soddisfare i nuovi tipi di consumi legati alla persona e alla casa. Uno stimolo importante è stato fornito dalla domanda estera a seguito della liberalizzazione seguita al Trattato di Roma (1957), e in parte la sua crescita è stata il risultato della spinta naturale che proveniva dagli imprenditori verso un ampliamento e una diversificazione del mercato dei loro prodotti. Questi fermenti si dispiegheranno più compiutamente negli anni settanta e otterranno ulteriore rafforzamento dal progredire del processo di integrazione dei paesi dell'Unione europea.

## 2. LA CRISI DEGLI ANNI SETTANTA E IL CONTESTO REGIONALE

Gli storici dell'economia Battilani e Fauri definiscono gli anni settanta come il periodo che pose fine alla *golden age*, la lunga fase di espansione e di crescita economica che si è verificata dopo la seconda guerra mondiale. Un primo segnale di crisi internazionale è stato l'abbandono nell'agosto del 1971, da parte degli Stati Uniti, della convertibilità del dollaro in oro. Questa decisione diede inizio a una fase di forte instabilità monetaria. L'evento che segnò il decennio è stato la prima crisi petrolifera seguita al conflitto arabo-israeliano del Kippur, che vide in pochi mesi la quadruplicazione del prezzo del petrolio. Questo aumento, insieme a quello di altre materie prime, provocò una prima e profonda recessione economica che si accentuò nel 1978, quando il prezzo del greggio subì un'ulteriore impennata. La recessione economica che ne seguì fu caratterizzata da due elementi: una decisa caduta del PIL e una fortissima inflazione, un fenomeno noto come «stagflazione».

La crisi economica internazionale colpì anche l'economia veneta, ma non frenò il processo verso l'ampliamento e il consolidamento della sua struttura produttiva. Il PIL regionale in questo periodo crebbe a un tasso medio del 3,6%, di poco superiore a quello dell'economia italiana (+3,1%): certo, cifre molto lontane dai tassi superiori al 5% degli anni sessanta, che tuttavia hanno segnato un traguardo irripetibile. L'andamento medio ha risentito della travagliata congiuntura internazionale, per cui possiamo distinguere tre fasi ben distinte. La prima – di espansione – è durata fino al 1973,

seguita poi dalla severa recessione del 1974-1975, con un calo del prodotto del 5%; la seconda metà ha visto una forte ripresa. Comunque, anche per l'economia veneta la prima crisi energetica ha rappresentato un inevitabile spartiacque. Guardando più nel dettaglio i dati, si può notare come la crescita del PIL regionale – sia in termini assoluti sia relativi – nel decennio sia stata trainata essenzialmente dalla crescita del comparto manifatturiero (+4,6%) e dei servizi produttivi (+4,5%). Come contropartita, il contributo del settore agricolo e della pubblica amministrazione è stato modesto e in linea con la tendenza nazionale. In sostanza, nel Veneto negli anni settanta è creciuta l'importanza della manifattura. Nonostante i processi di riconversione e adeguamento industriale che hanno caratterizzato in particolare il polo della chimica, non si è trattato affatto di un periodo di declino del settore industriale.

Considerando ora brevemente le componenti della domanda aggregata – in primo luogo consumi e investimenti –, non si notano significative differenze rispetto al trend nazionale. La spesa per consumi ha continuato il suo andamento ascendente (+2,9%), in linea con la crescita del reddito; e di conseguenza la sua quota, sia pubblica sia privata, è rimasta piuttosto stabile, attorno al 75% del reddito disponibile. Più interessanti sono le considerazioni che riguardano le modificazioni della sua composizione. Si assiste in questi anni a una forte riduzione dell'incidenza della spesa per consumi alimentari, risultato dei nuovi stili di vita e delle mutate condizioni economiche: quella per la casa aumenta, ma questo è un dato caratteristico della situazione veneta. Si registra una crescita dei consumi collettivi, anche se più contenuta rispetto a quanto avviene sul piano nazionale. Se questi hanno determinato un contributo positivo, non così è stato per la spesa relativa ai beni di investimento; infatti, in questo decennio si è registrato un calo del tasso di accumulazione. Il trend negativo è stato determinato sostanzialmente dalla forte caduta degli investimenti nel settore delle costruzioni. Ciò significava solamente che si era esaurita la spinta alla costruzione di capannoni ed edifici industriali, una componente povera del processo di accumulazione. Si è verificato, invece, un incremento della spesa per macchinari e attrezzature produttive: in un certo senso il processo di accumulazione ha cambiato verso, spostandosi da fattori eminentemente quantitativi ad altri qualitativi e di elevato impatto tecnologico.

Da ultimo, sono a nostra disposizione alcuni dati che riguardano la distribuzione del reddito e quindi la ripartizione del potere

modifiche (?)

di acquisto a livello regionale. Non sorprende che il suo andamento sia differenziato tra la prima e la seconda parte del decennio; questa quota è andata crescendo fino al 1975. L'aumento è da collegare alle nuove condizioni contrattuali e salariali, eredità delle proteste operaie dell'autunno caldo. Con la crisi energetica lo scenario è mutato radicalmente: nella seconda parte del decennio, la quota di reddito percepita dai lavoratori dipendenti ha cominciato a ridursi: la disoccupazione crescente aveva inaugurato una nuova fase di moderazione salariale.

### 3. LA NASCITA E L'AFFERMAZIONE DEL MODELLO VENETO

Il Veneto degli anni settanta, dunque, si presenta come una regione che ha acquisito in maniera definitiva una sua dimensione manifatturiera, pur con delle caratteristiche particolari. Già i dati del censimento industriale del 1971 indicano nettamente la cesura che segna la peculiarità della struttura industriale anche rispetto al Veneto di oggi. Tra il 1961 e il 1971 l'incremento occupazionale degli addetti all'industria è stato molto forte, il 27% contro una media nazionale del 14%. L'aumento maggiore è stato fatto registrare dalle industrie meccaniche con un tasso di crescita del 45%, seguito da quello delle costruzioni, che si è attestato al 36%.

Quali sono state le caratteristiche peculiari del processo di industrializzazione del Veneto negli anni settanta? Dai dati emergono con evidenza principalmente tre aspetti principali. Un primo tratto caratteristico, collegato anche alla difficile situazione economica del periodo, è rappresentato da due processi paralleli: un complesso e articolato decentramento produttivo da un lato, e la diffusione delle piccole e medie imprese dall'altro. Questa trasformazione è stata chiaramente indicata dalle statistiche che dimostrano – nel decennio considerato – una forte riduzione delle dimensioni medie delle unità locali. Da una dimensione media pari a 10,2 addetti del 1961 si è passati a un valore di 7,05 del 1971. Alla fine del decennio – come peraltro all'inizio – il sistema economico veneto risultava caratterizzato dalla massiccia presenza di piccole imprese, cioè quelle comprese tra i 10 e i 99 addetti. Il peso regionale nelle classi dimensionali superiori tendeva invece a decrescere, fino a raggiungere il minimo in quelle oltre i 500 addetti. In definitiva, la piccola impresa si era imposta come il paradigma produttivo fondamentale nei settori di specializzazione settoriale dell'economia veneta:

la meccanica di precisione, le pelli, le calzature e il legno-mobilia. In questi settori l'occupazione è quasi raddoppiata, passando dal 14% al 24%. Si è verificata una caduta delle piccolissime imprese arretrate, legate alla trasformazione agricola e ai settori tradizionali, e/o una crescita delle piccole imprese più dinamiche che, superando le dimensioni dell'impresa condotta dal capofamiglia e da qualche collaboratore familiare, potevano essere considerate come l'asse portante dell'economia regionale.

e (?)

Una seconda caratteristica saliente dello sviluppo del Veneto è rappresentata dal modello di specializzazione industriale. Vi è stato nel decennio un continuo sviluppo dell'industria meccanica, con produzioni anche tecnologicamente sofisticate come quelle delle macchine utensili, la meccanica elettrica di precisione, l'impiantistica. Si è verificato poi un rafforzamento dei settori legati alla moda e alla persona (abbigliamento, pelli, calzature, gioielli, occhiali) e alla casa (mobilia in stile moderno, cucine, marmo). I settori manifatturieri considerati di punta nelle strategie tradizionali di industrializzazione – chimica, produzione di energia e metallurgia – hanno perso terreno, rappresentando una quota irrilevante dell'occupazione regionale.

Infine, il terzo elemento è rappresentato dall'apertura internazionale, che si è consolidata in maniera definitiva proprio negli anni settanta. Dal punto di vista delle esportazioni, il decennio considerato può essere suddiviso in tre fasi: fino alla crisi del 1973 le esportazioni venete sono aumentate in linea con la tendenza nazionale; nel quinquennio successivo (1973-1978) invece sono cresciute di gran lunga più della media. Nella parte terminale del decennio la forza propulsiva delle esportazioni si è andata riducendo. In questi anni il Veneto ha raggiunto una quota dell'export nazionale pari all'8%. Guardando alla composizione, i dati mostrano come all'inizio del periodo siano stati tutti i comparti a muoversi in maniera positiva: il settore meccanico, gli autoveicoli, le pelli, le calzature, le materie plastiche. Nella fase centrale del decennio si riduce l'importanza del settore meccanico, mentre hanno esportazioni superiori alla media nazionale gli articoli in pelle, il legno e i mobili in legno, i prodotti in gomma e le materie plastiche. Considerando i mercati di sbocco, le merci venete vanno per lo più nei paesi dell'allora Comunità economica europea. La quota di esportazioni verso quest'area rappresentava un valore oscillante fra il 51% e il 59%. Curiosamente, all'interno dei paesi della CEE, nel periodo considerato si sono ridotti i flussi commerciali verso la Germania

(dal 37% nel 1972 al 23,8% nel 1983); modesto risultava il ruolo del mercato statunitense, con una quota attorno al 10%. In definitiva, l'andamento delle esportazioni ha contribuito a sostenere la crescita dell'economia veneta nel decennio considerato. Questa dinamica è stata soprattutto quantitativa: la svalutazione ha, infatti, aiutato molto la crescita delle esportazioni, ma non ha inciso nella composizione settoriale delle merci indirizzate verso i mercati esteri.

#### 4. GLI ANNI OTTANTA:

##### VERSO L'ECONOMIA DEI DISTRETTI INDUSTRIALI

Abbiamo visto che lo scenario in cui si è svolto lo sviluppo industriale del Veneto ha cominciato a cambiare negli anni settanta, quando gli effetti della crisi petrolifera – mettendo a nudo i limiti dello sviluppo costruito intorno alla centralità della grande impresa – hanno provocato una grave crisi economica, fissata nella formidabile caduta del PIL nel 1975, la più grave dell'ultimo mezzo secolo. È in questi anni che nel Veneto ha cominciato a dispiegarsi una grande diffusione di attività produttive, talvolta molto piccole, non di rado ai confini del lavoro a domicilio, esito sia di crescita di attività artigianali e di nascita di nuove imprese, sia di decentramento di fasi di lavorazione da parte delle imprese maggiori: decentramento spesso connesso anche a opportunità tecnologiche nuove, che hanno facilitato la scomponibilità dei cicli produttivi.

Il successo dell'industria veneta è inscindibilmente legato anche a un altro aspetto strutturale, cioè all'organizzazione della produzione in piccole imprese riunite in un territorio circoscritto, spesso attorno a piccoli centri con spiccate tradizioni artigianali: i distretti industriali. Molti studi hanno evidenziato come buona parte della produzione avvenga infatti in questi sistemi locali di piccola entità. Un distretto produttivo in estrema sintesi è un aggregato di piccole imprese con un'elevata specializzazione e un forte legame di identità con il territorio sul quale sorge. Le imprese del distretto sono avanzate, di piccola dimensione, svolgono processi produttivi, anche complessi, scindendoli in tante fasi separate. Fra le imprese del distretto sorge un rapporto di concorrenza, ma anche di cooperazione. Nel distretto manca il dominio di una singola impresa – o di poche imprese –, ma si forma un contesto partico-

lare, un «quasi mercato» che garantisce l'assorbimento dei prodotti delle varie aziende, trasmette le informazioni necessarie, facilita la rete organizzativa tra le varie fasi che fanno capo alle diverse unità produttive. Lo sviluppo dei distretti è stato reso possibile dall'abbandono delle produzioni standardizzate e dall'affermazione di quelle specializzate, dalla pratica del lavoro su commessa – che si focalizza sul rapporto con il cliente –, dalla specializzazione e dalla possibilità di realizzare produzioni di piccoli lotti di merce.

Anche se i distretti industriali rappresentano una peculiarità generale del modello di sviluppo italiano, questo aspetto dell'organizzazione produttiva è particolarmente sviluppato nel Veneto, una regione che si caratterizza per un numero molto elevato di distretti, anche di grandi dimensioni. Se ne contano almeno 15 che occupano circa 100-150 mila addetti ripartiti in circa 10 mila imprese. L'aggregato complessivo dei distretti veneti interessa i due terzi dei comuni della regione, dove risiede più del 60% della popolazione presente, mentre vi lavora quasi il 70% degli addetti all'industria regionale. Ogni distretto contiene industrie di diverso tipo, ma si caratterizza allo stesso tempo per una specializzazione elevata, tanto che in media circa un quarto dell'occupazione locale nell'industria lavora in questo ambito specifico. Per esempio, il settore tessile e dell'abbigliamento, che è presente nella regione con più di 100 mila addetti, è distribuito su tutto il territorio regionale, ma la sua produzione si concentra essenzialmente in tre aree. Si parla a tal proposito di tre distretti: il tessile pedemontano orientale, quello occidentale e poi un'area distrettuale meridionale nel Vicentino, di minor rilievo. Dal punto di vista occupazionale, i dati dicono che il numero di addetti può essere molto variabile all'interno dei singoli distretti. Per esempio, l'area delle macchine di Schio contava nel 1996 su 1674 imprese, che occupavano quasi 22 mila dipendenti. Un altro di grandi dimensioni è quello del mobile di Livenza, con un'occupazione di 16 mila unità e 865 imprese. In termini di imprese, il distretto più piccolo è quello del marmo, che interessa 370 imprese e occupa quattromila dipendenti.

Queste aree venete producono un ampio spettro di merci, ma anche un esteso ventaglio di beni strumentali necessari per produrre i beni di consumo, vale a dire macchine per cuoio, legno, tessuti, stampi e così via, con un approfondimento della specializzazione verticale. Prodotti e macchinari sono produzioni separate che, tuttavia, nella realtà veneta hanno assai spesso sviluppato forti connessioni e legami reciproci: la concia e le macchine relative,

il tessile e i telai, le pompe e l'elettromeccanica, gli elettrodomestici e l'inox, lo stampaggio delle materie plastiche e poi la produzione di macchine utensili di diverso tipo. L'interazione fra produzioni finali e produzione di macchine genera approcci e conoscenze differenti tra gli operatori, che allargano la loro visione del processo produttivo e sono spinti a ricercare combinazioni originali di idee su prodotti nuovi e verificarne in loco la praticabilità. Allo stesso tempo, le continue politiche di svalutazione della lira hanno reso possibili i profitti che sono stati alla base del processo di investimento e dello sviluppo «a monte» delle produzioni di beni strumentali, che hanno trovato un ampio mercato negli altri paesi europei.

Le piccole imprese riunite in distretti hanno una specifica vocazione verso le esportazioni. Quelle italiane sono aumentate nel decennio soprattutto verso l'Europa (Germania, Francia e Gran Bretagna) ed è cresciuta la specializzazione nei comparti dei beni di consumo e delle produzioni tradizionali. In questo contesto le esportazioni venete si sono rafforzate rapidamente. È in effetti notevole la performance del Veneto anche guardando alla quota dell'export attivato sul totale nazionale: si passa da un dato inferiore al 6% nei primi anni sessanta (il Veneto ha dunque in questa fase una propensione all'export inferiore a quella media nazionale) a una rapida crescita che porta la regione già sul finire degli anni settanta a una quota intorno al 10%, caratterizzandosi quindi come un'area «specializzata» nel rispondere alla domanda estera, specie a quella di beni di consumo. Più di un terzo delle merci venete fa ora capo ai prodotti della meccanica e un altro terzo ai prodotti finali legati alla cura della persona e della casa. Queste si rivolgono a paesi ricchi, industrialmente avanzati (Europa occidentale) e il successo sui mercati esteri è stato tale da garantire alle imprese venete numerose posizioni di preminenza nel mercato mondiale in diversi settori: dalla calzatura sportiva alla scarpa da donna, dai mobili in stile ad alcune lavorazioni meccaniche (comparti delle macchine utensili e dell'elettromeccanica), dagli occhiali alla maglieria. Il fatto che tali successi si siano consolidati nel tempo e che la quota del valore aggiunto esportato abbia continuato a crescere, sottintende vantaggi competitivi duraturi che hanno portato i distretti veneti a posizioni di vantaggio durevole nei beni che possiamo definire del made in Italy.

## 5. L'ECONOMIA VENETA E LA GRANDE RECESSIONE

La crisi finanziaria del 2008 ha avuto ripercussioni pesanti anche sull'economia veneta, con l'effetto di retrocedere di circa quindici anni. Il PIL regionale del 2016 ha infatti quasi lo stesso valore in termini reali del PIL realizzato nel 2000. Il sostanziale annullamento nell'incremento della ricchezza prodotta in questo periodo – e dunque del benessere materiale – è stato il risultato di due forze che hanno agito in maniera simmetrica, annullandosi a vicenda. L'inizio del primo decennio del nuovo secolo è stato caratterizzato da una moderata, ma continua espansione economica che si è conclusa bruscamente nel 2008. Nel periodo 2000-2007 il tasso di crescita cumulato dell'economia veneta è stato del 9,2%, un valore non molto differente da quello dell'economia nazionale, che ha registrato un tasso complessivo dell'8%. Nei sette anni seguenti si è registrato, al contrario, un uguale tasso di crescita negativa, pari al 9,4%. Solamente nel 2014 il trend negativo si è arrestato e l'economia regionale ha iniziato una leggera inversione di tendenza, che poi è venuta consolidandosi. L'economia veneta è riuscita a superare in via definitiva la crisi con molto ritardo rispetto ad altre aree regionali europee sviluppate e a riprendere un percorso di modesta crescita, certamente ancora insufficiente per recuperare i livelli di reddito precedenti alla crisi.

ha ripreso (?)

In questi anni l'economia regionale ha seguito molto da vicino l'andamento di quella nazionale, segno di una profonda integrazione tra i due sistemi economici, anche se non mancano alcune differenze nell'intensità delle variazioni. Più nel dettaglio, è stato il 2008 l'anno critico, con una caduta del PIL regionale di ben cinque punti, il peggior risultato per l'economia veneta nel secondo dopoguerra. Poi, dopo una leggera ripresa, vi è stata una seconda fase di caduta del reddito nel biennio 2011-2012. Questa flessione è stata meno pronunciata di quella del biennio precedente, ma forse ancor più significativa, perché colpiva un sistema economico già in difficoltà. Dal 2013 ricominciano i tassi di crescita positivi, anche se di modesta entità. Grazie alla ritrovata forza della congiuntura internazionale, anche l'economia veneta si è lasciata alle spalle l'epoca dei tassi di crescita negativi. Nel complesso, il calo della ricchezza, seguito all'esplosione della crisi della finanza internazionale, è stato consistente e tale da mettere in crisi una visione lineare e cumulativa della crescita economica.

Secondo un'ipotesi macroeconomica consolidata, in prima

battuta la flessione del reddito regionale può essere attribuita a una caduta della domanda aggregata, e dunque delle componenti della spesa. In effetti, l'evoluzione recente dell'economia regionale è stata caratterizzata da una forte variabilità degli elementi keynesiani della domanda globale: gli investimenti lordi, i consumi delle famiglie e la spesa delle pubblica amministrazione. La prima componente che ha risentito immediatamente dell'ondata della crisi è stata sicuramente quella degli investimenti lordi, che ha registrato una forte flessione quasi ininterrotta dal 2008. Le imprese del Veneto si sono trovate di fronte a gravi difficoltà, dovute, da un lato, al calo delle aspettative sui ricavi e, dall'altro, a una problematicità nell'accesso al credito, a causa di un comportamento fin troppo prudente delle istituzioni creditizie, rimandando oppure riducendo i nuovi progetti di investimento. L'immediata reazione delle imprese alla crisi è stata una revisione al ribasso della spesa per investimenti, con immediate ripercussioni sulla capacità produttiva. La crisi è stata accompagnata da un forte rallentamento del rinnovo degli impianti e dalla riduzione della programmazione di quelli nuovi, che ha toccato il suo valore più basso nel 2013, con un calo annuale del 13%. Il declino di fatturato derivante dalla crisi economica e le restrizioni creditizie hanno provocato la fortissima caduta della spesa per investimenti, che ha segnato gli anni più recenti. Dal 2008 la riduzione cumulativa della spesa per investimenti è stata superiore al 30%, portando a un drastico ridimensionamento della base produttiva regionale. Non sorprende nemmeno l'andamento della spesa per consumi delle famiglie che si è registrato in questo periodo. Anche l'apporto di questa seconda componente della domanda globale è stato negativo o solo moderatamente positivo. I consumatori hanno cominciato a ridurre in maniera significativa la loro spesa con un certo ritardo, e cioè solo quando si è percepito che la crisi non aveva un carattere congiunturale. All'inizio le famiglie hanno fatto fronte alla nuova situazione di calo del reddito attingendo al risparmio, ma poi hanno cominciato a riedere le aspettative al ribasso e dunque a ridurre in maniera consistente la spesa per consumi. Non è un caso che il calo più consistente nella spesa per consumi si sia registrato nel 2013, e dunque un lustro dopo lo scoppio della crisi. Come è stato poi evidenziato dai dati, le difficoltà hanno portato a un aumento della propensione al risparmio, in controtendenza rispetto a quello che molti studiosi si sarebbero aspettati.

Anche la spesa per consumi finali della pubblica amministra-

zione ha avuto un andamento simile, con un ulteriore effetto depressivo sulla domanda globale. In particolare, dal 2012 si è fatto sentire l'effetto negativo delle politiche di austerità adottate a livello nazionale. Il debito pubblico, da tradizionale strumento di sostegno alla domanda globale nelle fasi negative del ciclo economico, è diventato un elemento che ha condizionato negativamente l'andamento del PIL, anche a livello regionale. In definitiva, è da registrare il fatto che gli anni più critici per l'economia regionale sono stati il 2013 e il 2014, quando tutte le principali componenti della domanda aggregata si sono mosse non solo con segno negativo, ma anche facendo registrare valori notevoli. Se nel 2014 – come abbiamo visto nel paragrafo precedente – c'è stato comunque un modesto tasso di crescita, questo si deve all'operare dell'ultima componente della domanda globale che finora non abbiamo considerato, e cioè il saldo commerciale con il resto del mondo.

#### 6. IL RUOLO TRAINANTE DELLE ESPORTAZIONI

L'apertura internazionale è sempre stata uno dei punti di forza dell'economia veneta, come anche di tutto il Nord-est. Il sistema economico veneto si è caratterizzato come una struttura aperta, dove la propensione agli scambi con l'estero ha assunto una dimensione sempre più importante nel corso del tempo. I fattori che storicamente hanno determinato i flussi di scambio sono stati le variazioni del tasso di cambio e la competitività nei confronti delle economie emergenti. Soprattutto il primo, con le continue svalutazioni monetarie, ha contribuito al successo dell'economia regionale fino all'introduzione dell'euro. Bisogna ricordare che anche per le imprese venete l'area più importante di sbocco per le merci rimane l'Unione europea, con una quota dell'interscambio commerciale superiore al 50%. Le esportazioni hanno avuto un ruolo importante anche nella fenomenologia della crisi, a tal punto che la propensione a esportare è diventata lo spartiacque decisivo per la sopravvivenza di molte imprese manifatturiere. Quelle che hanno scommesso sulla domanda esterna hanno potuto superare, pur con qualche preoccupazione, la crisi, mentre le altre, che hanno guardato di più al mercato interno, sono uscite fortemente penalizzate. Il quadro complessivo del saldo con l'estero negli ultimi quindici anni conferma la centralità della domanda estera per il sistema economico veneto, che ha decisamente una vocazione alle esporta-

zioni, realizzando sempre dei notevoli surplus commerciali. In particolare, dal 2001 la domanda estera è stata un forte sostituto della domanda interna notevolmente calata. Prima della Grande recessione le imprese venete guardavano principalmente al mercato interno, ancor vivace e in grado di assorbire la produzione. Dopo la crisi lo scenario sembra essersi modificato in via definitiva. Molte imprese hanno preso definitivamente la via dell'export, con uno spettacolare rimbalzo nel biennio 2011-2012, che ha consentito loro di recuperare molte posizioni perdute. All'inizio della ripresa economica, che si è avuta a livello internazionale a partire dal 2013, il sistema produttivo veneto ha saputo subito cogliere le nuove occasioni che si prospettavano sui mercati globali.

Può essere interessante analizzare, senza peraltro scendere troppo nei dettagli, quali siano stati i principali mercati di sbocco, prima e dopo la crisi, per verificare se si sia realizzato un qualche significativo cambiamento. Nel 2008 le esportazioni nell'area UE ammontavano a circa 28.083 miliardi di euro, mentre quelle extra-UE raggiungevano i 19.422 miliardi di euro, con un consistente avanzo commerciale. In questo quadro positivo per l'interscambio regionale si potevano evidenziare due saldi negativi importanti. Il primo era con la Germania (6105 milioni di euro l'export e 8800 l'import) e il secondo con la Cina (870 milioni di euro l'export e 3342 l'import). Nel 2015 il dato principale è rappresentato da un sostanziale rallentamento dell'interscambio commerciale. Le esportazioni ammontavano a 17.300 milioni di euro e le importazioni a 11.306. La riduzione complessiva dell'apporto del commercio internazionale rispetto al periodo precedente alla crisi è stata superiore al 50%. Una delle principali conseguenze della recessione iniziata nel 2008 è stata la riduzione della domanda intenzionale, che ha colpito le aree più orientate all'export, come quella veneta.

Guardando ai dati disaggregati, lo scenario di fondo non è cambiato, anche se si registrano dei mutamenti. Il saldo con la Germania è rimasto negativo, ma ha assunto un valore decisamente ridotto (4511 milioni di euro di export contro 3922 di import), e lo stesso è accaduto con il saldo con la Cina (1953 milioni di euro il valore dell'import a fronte di 772 milioni di valore dell'export). In controtendenza, invece, il saldo commerciale con gli Stati Uniti, che hanno fatto da traino a molte imprese venete (esportazioni per 2282 milioni di euro e importazioni per 376). Gli effetti della ripresa americana e della svalutazione del dollaro hanno provocato questo boom delle esportazioni verso gli Stati Uniti. Segno che la

struttura economica veneta è sempre pronta a sfruttare le differenti opportunità che lo scenario internazionale offre.

#### 7. LE TRASFORMAZIONI NEL MERCATO DEL LAVORO

Anche nel Veneto una delle principali conseguenze della crisi del 2008 è stata un peggioramento sostanziale delle condizioni del mercato del lavoro. All'inizio della crisi in questa regione le persone in cerca di lavoro erano appena 76.340, con un tasso di disoccupazione pari al 3,4%: la situazione non rappresentava un reale problema e l'economia procedeva verso quella condizione ottimale del lavoro che gli economisti chiamano di pieno impiego delle risorse. Nel 2016 il numero dei disoccupati è salito a 151.100, quindi più che raddoppiato; il tasso di disoccupazione, che risente anche delle dinamiche demografiche, è salito al 6,8%. Certamente si era ancora distanti dalla media nazionale, notevolmente più elevata, ma egualmente lontani da quella soglia di pieno impiego che era stata raggiunta prima ~~della crisi~~ del 2008. Un ulteriore elemento che aiuta a comprendere le trasformazioni operate dalla crisi economica sul mercato del lavoro consiste nella riclassificazione del tasso di disoccupazione in relazione al titolo di studio, e dunque al cosiddetto capitale umano. Prima della crisi avere un livello d'istruzione elevato (laurea) o modesto (licenza elementare) non era un dato significativo per quanto riguardava la possibilità di trovare un posto di lavoro. Il tasso di disoccupazione delle persone con un livello d'istruzione elementare era più alto, ma non così lontano da quello dei laureati. La crisi ha cambiato decisamente lo scenario di fondo: la disoccupazione delle persone con una modesta istruzione è risultata nel 2016 doppia rispetto a quelle con il livello di istruzione massima, i laureati. Questo significa che la crisi non solo ha distrutto molti posti di lavoro, ma che i posti eliminati sono stati quelli con qualifiche molto basse, che non richiedevano competenze specifiche. Si tratta di un segnale preciso che arriva dal sistema produttivo. Anche l'economia veneta va abbandonando quei settori produttivi dove il capitale umano conta poco. In definitiva, il titolo di studio non mette al riparo dalla disoccupazione – che dipende anche da fattori macroeconomici generali –, ma costituisce una polizza di assicurazione sul lavoro ancora molto forte anche in un'economia caratterizzata dalla prevalenza della piccola e media impresa.

Quali altri segnali provengono dal mercato del lavoro in mutamento? In questo caso l'analisi sarebbe complessa, perché dovrebbe tener conto di molti elementi che vanno dalle tendenze demografiche ai flussi migratori interni ed esteri, e fino alla ricomposizione del tessuto produttivo. Ci soffermiamo solo su due tendenze molto evidenti, che riguardano la dinamica dell'occupazione nel commercio e nell'artigianato, e l'evoluzione di alcune forme di lavoro precario che si sono affermate anche nel Veneto (voucher lavoro). I dati ISTAT sulle attività commerciali e artigianali nella regione confermano l'accelerazione di una tendenza di fondo, che vede la contrazione – iniziata da molti anni oramai – di questo segmento di attività economica. Gli artigiani e commercianti ammontavano nel 2006 a 202.587 unità. Negli anni della crisi il processo di riduzione di queste figure lavorative ha subito una forte accelerazione e nel 2014 il numero si è ridotto a 183.375, con una diminuzione dunque di più del 10% in un lasso di tempo relativamente breve. Questi dati confermano che il processo di ristrutturazione in atto nel settore artigianale e commerciale non si è ancora del tutto assestato. Nel campo della distribuzione commerciale non si è ancora fermata l'avanzata della grande distribuzione, che va riducendo in maniera irreversibile gli spazi economici tradizionali del commercio di vicinato, che non è in grado di reggere né la sfida economica e nemmeno quella dei servizi offerti. Inoltre, anche la recente affermazione del commercio elettronico su larga scala sta ridisegnando ulteriormente la geometria della distribuzione, ma sempre nel segno di una riduzione dell'occupazione. Nell'ambito dell'artigianato in senso stretto, le attività tradizionali soffrono il passaggio generazionale, ma anche il declino oramai strutturale di intere filiere produttive di tipo tradizionale e non integrate nel contesto generale.

Un aspetto che merita attenzione riguarda le trasformazioni nel contesto regionale del lavoro dipendente. Si sono affermati anche nel Veneto percorsi occupazionali brevi e occasionali, come i voucher e i contratti a termine rinnovati più volte. I voucher (buoni lavoro del valore nominale di 10 euro) sono stati introdotti a partire dal 2003 per regolare alcune specifiche situazioni di lavoro che riguardavano attività occasionali, oppure di soggetti a rischio di esclusione sociale. Successivamente è intervenuto più volte il legislatore, ampliando gli ambiti di applicazione fino alla completa liberalizzazione di questo strumento contrattuale. L'unico vincolo rimasto riguarda l'entità del reddito percepibile tramite i voucher,

che per il 2015 era pari a 7500 euro. Questo progressivo allargamento ha provocato una dinamica fortemente espansiva nell'economia italiana: tra il 2008 e il 2015 sono stati venduti in Italia 277 milioni di titoli, di cui 115 milioni solo nell'ultimo anno.

Anche l'economia veneta ha seguito la scia di questo trend nazionale. Lo strumento del voucher è partito timidamente nel 2008, registrando nel Veneto la vendita di 192.655 buoni. Nel 2014 si era arrivati a 4.024.536, con un aumento di venti volte. Nel 2015 i lavoratori che sono stati interessati a questa forma contrattuale assommano nel Veneto a 169 mila, con un importo medio annuale di 70 buoni lavoro. I voucher sono stati utilizzati soprattutto per i giovani (più del 40%), mentre hanno avuto un valore residuale per gli over sessanta. Il 70% dei buoni è stato utilizzato nei seguenti settori: servizi alberghieri (40%), alla persona (10%), commercio (10%) e alle imprese (10%). Da questi dati è evidente che il buono è stato percepito per lo più come uno strumento per abbattere il costo del lavoro, perdendo la sua fisionomia originaria di intervento eccezionale e limitato ad alcune sporadiche attività. Come è noto, la disciplina dei voucher ha subito una drastica modifica con il decreto legge 17 marzo 2017 e tutta la materia è stata ridisegnata con l'intenzione di riportarla alle sue finalità originarie.

## 8. LE SFIDE PER IL SISTEMA PRODUTTIVO

Come ormai molti studiosi – tra i quali Tattara e Feltrin – hanno evidenziato, il sistema economico veneto è caratterizzato da una quota piuttosto elevata del settore manifatturiero rispetto alle altre componenti del valore aggiunto. L'industria in senso stretto – tradizionale oppure innovativa – gioca ancora un ruolo fondamentale, dal momento che quasi il 30% del PIL regionale proviene dalla produzione manifatturiera. Si tratta di una percentuale notevole, ma anche atipica, per un'area economica avanzata. Nelle aree più progredite la quota del prodotto realizzata dal settore manifatturiero tende a declinare in favore del settore dei servizi, e dunque di beni a più alto valore aggiunto. È interessante allora cercare di interpretare quali siano state le ripercussioni sul settore produttivo dell'onda ormai lunga della crisi iniziata nel 2007, a seguito del collasso della finanza statunitense.

Se una delle caratteristiche principali del sistema produttivo veneto è l'elevata differenziazione, ridotta in parte dalla presenza

dei distretti produttivi, tale dispersione nel corso degli ultimi due decenni si è ulteriormente accentuata. Un primo quadro di sintesi, al quale faremo riferimento per capire che cosa è successo nel tessuto delle imprese dopo la Grande recessione, è fornito da un'approfondita indagine della Banca d'Italia del 2016, *Economie Regionali. L'economia del Veneto*, che è andata alla ricerca dei segnali di vitalità, dopo la crisi, dei vari comparti industriali del Veneto. La ricerca ha disaggregato in maniera ambiziosa l'intero sistema produttivo regionale in 93 comparti produttivi. Incrociandoli con la componente geografica, rappresentata dalla loro collocazione provinciale, sono stati individuati 651 nodi di intersezione significativi. Questi ultimi sono stati riclassificati in tre gruppi: a) nodi con segnali di vitalità diffusi; b) nodi con segnali di vitalità intermedi; c) nodi con segnali di vitalità deboli o assenti. I criteri di performance delle imprese considerati per verificare la vitalità dei nodi produttivi sono stati tre: a) il valore delle esportazioni, b) il valore del fatturato e infine c) il livello del valore aggiunto. Al fine di stimare gli esiti della crisi, i ricercatori hanno verificato se per tutti i nodi produttivi individuati le esportazioni nel biennio 2013-2014 fossero pari o superiori a quelle del biennio 2007-2008, se il fatturato del 2014 fosse superiore a quello del 2007, e se infine anche il valore aggiunto rispettasse questo criterio nel confronto con il 2014. In definitiva, la ricerca si proponeva di verificare se e in che misura il sistema produttivo veneto, così disaggregato, avesse recuperato i livelli del 2007 in tre precisi ambiti di centrale importanza per la vita delle imprese.

I dati raccolti hanno dimostrato in maniera inequivocabile la profonda cesura rappresentata dalla crisi del 2008. Quasi il 40% degli addetti nella manifattura in senso stretto risultava occupato in nodi produttivi che presentavano segnali di ripresa deboli oppure assenti. Guardando alle realtà provinciali, è quella di Vicenza l'area che si è confermata più vitale nel panorama regionale, mentre rimanevano in chiara difficoltà le province di Treviso e Venezia. In generale, il tessuto produttivo era ancora segnato dalle difficoltà innescate dalla crisi economica; molte imprese hanno stentato a recuperare tutti i risultati economici del periodo precedente la crisi.

L'indagine della Banca d'Italia è andata oltre la semplice analisi fattuale e ha cercato di individuare le possibili cause di queste performance molto differenziate all'interno del tessuto regionale. Gli studiosi sono giunti a una conclusione che si poteva intuire: la

capacità di recupero delle singole imprese è connessa essenzialmente alla loro capacità di innovazione e, in particolare, al contenuto tecnologico delle produzioni realizzate. Nei comparti ad alta tecnologia concentrati nelle province di Padova e Rovigo, e in quelli a tecnologia medio-alta connessi in larga parte con il settore meccanico, è stata riscontrata una prevalenza dei segnali di vitalità diffusi e intermedi. Tra i comparti a medio-bassa e bassa tecnologia è prevalsa la quota di addetti con situazioni imprenditoriali di vitalità deboli o assenti (tra i principali il settore del mobile, dei prodotti in legno e il settore dell'abbigliamento a Treviso e Verona). Non sono mancati tuttavia casi di agglomerazioni con segnali di vitalità diffusi e intermedi tra i comparti a basso e medio-basso contenuto tecnologico, come il comparto della concia di Vicenza (distretto industriale di Arzignano), il distretto delle calzature tra Venezia e Padova, quello dell'occhialeria a Belluno, dell'abbigliamento a Padova, dei mobili nel Veneziano e numerosi segmenti agro-alimentari (in particolare, i prodotti da forno e la produzione di vino a Verona e Treviso).

Il risultato finale di questa complessa e articolata indagine della Banca d'Italia non lascia molti margini al dubbio: se l'economia regionale vuole riprendere il sentiero virtuoso della crescita, deve affidarsi a una traiettoria innovativa più spinta, e dunque più in linea con il paradigma della cosiddetta «economia della conoscenza». Da questo punto di vista, la crisi iniziata nel 2008 ha solamente messo in evidenza alcune criticità del sistema produttivo veneto. Le imprese di successo hanno sostanzialmente due caratteristiche: sono tecnologicamente innovative e hanno il loro baricentro al di fuori dei limiti nazionali. Essenzialmente il futuro della manifattura, anche per le imprese venete, sembra risiedere nell'idea di una «fabbrica 4.0», che guarda all'export.

#### 9. LA FINE DI UNA LUNGA RINCORSA, VERSO UN NUOVO INIZIO

Negli ultimi cinquant'anni lo sviluppo del Veneto è stato molto superiore alle attese, quando la regione si presentava in una condizione di arretratezza. Dopo la seconda guerra mondiale – con il miracolo economico – si è molto sviluppata; negli anni settanta ha iniziato una traiettoria virtuosa che le ha consentito di raggiungere posizioni allineate con quelle delle aree più progredite d'Italia e anche d'Europa.

Lo sviluppo economico del Veneto è avvenuto attraverso il pieno sviluppo della manifattura. Mentre in alcune regioni del Nord-ovest d'Italia iniziava un processo di deindustrializzazione, il Veneto si muoveva nella direzione opposta. La crisi della grande impresa e l'emergere di una nuova fase produttiva, caratterizzata dalla frammentazione dei processi produttivi e dalla loro suddivisione in fasi ben distinte, ha aperto nuovi scenari che le imprese del territorio sono state in grado di utilizzare al meglio. La crisi del 2008 ha modificato improvvisamente lo scenario economico non solo dell'economia italiana, ma anche di quella veneta. Solamente nel 2015 il PIL regionale è ritornato sui valori che aveva nel 2001. Il ciclo negativo sembra essersi chiuso nel 2014, con l'inizio di una fase durevole di ripresa.

Alcuni commentatori hanno osservato come la crisi abbia innescato grandi cambiamenti per l'economia veneta. Probabilmente si trattava di tendenze già in atto, che la necessità di confrontarsi con le difficoltà strutturali ha reso più manifeste, cosicché l'economia regionale appare di fronte a un nuovo snodo. A una prima e sommaria valutazione retrospettiva, due sono i fattori che possono contribuire in maniera caratteristica a delineare gli scenari futuri: un primo, di competitività, è legato all'irreversibile internazionalizzazione delle imprese. Da sempre esse hanno guardato al di fuori del perimetro nazionale per proporre i loro prodotti sulla scena internazionale. Con la crisi, non solo la quota delle esportazioni è generalmente aumentata, ma è cambiata anche la sua geografia. Il peso dell'Unione europea è diminuito e le imprese hanno guardato agli Stati Uniti e ai nuovi paesi emergenti. Il secondo fattore riguarda più da vicino la trasformazione delle imprese nel nuovo contesto competitivo. I dati macroeconomici confermano come il Veneto rimanga ancora una regione a vocazione manifatturiera.

Siamo dunque lontani da un'economia basata sui servizi e sulle attività legate al terziario, come accade nelle altre regioni forti d'Europa. Solo l'ampio ricorso all'innovazione ha consentito a molte imprese di declinare in maniera più efficace le attività tradizionali. Nell'economia veneta l'inevitabile terziarizzazione dell'economia non sembra poter scalzare la manifattura, ma piuttosto ha operato in modo tale da fondere insieme in maniera originale elementi materiali (tradizionali) ed elementi immateriali, come il design oppure la ricerca. La combinazione virtuosa tra esperienza tradizionale e il contributo dell'innovazione tecnologica può consentire un continuo miglioramento del prodotto, garantendo una compe-

titività che non può più essere basata semplicemente sulle tradizionali economie di scala, oppure sul contenimento del costo del lavoro. In un certo senso, la Grande recessione del 2008 ha avviato inedite possibilità di sviluppo.

GIOVANNI SILVANO

## DIRITTI SOCIALI E TERZO SETTORE IN VENETO

1. I primi passi. – 2. Il Veneto: una storia di inclusione. – 3. Uno sguardo sul domani.

### I. I PRIMI PASSI

La memoria storica ricorda che il Veneto si è caratterizzato per avere vissuto una socialità particolarmente ricca e feconda nel passato come nel presente, fatta di azioni individuali, sforzi collettivi e istituzioni pensate a beneficio dei più bisognosi. Questo saggio si ispira alla convinzione che operi nella storia uno stretto legame fra tradizione e cambiamento. Il passato condiziona l'innovazione, spesso favorendola, talvolta ostacolandola. Forme di solidarietà – archetipi di un comportamento altruistico collettivo – si sono consolidate nel tempo. Non c'è bisogno di ripercorrere ogni tappa di questo lungo processo; è sufficiente ricordare come la secolare esperienza veneziana avesse modellato un apparato e una pratica di servizio a favore dei più bisognosi che poi fu valorizzata nel Veneto sia francese sia austriaco. E quando si affermò il Regno d'Italia, non è un caso se – tra le prime misure adottate – figura un censimento delle opere pie. Nemmeno l'unificazione fu occasione di rottura con la tradizione, saldamente identificata con le istituzioni di solidarietà di veneziana memoria.

Quando i fasti della Repubblica erano un ricordo ormai sbiadito, le organizzazioni di soccorso erano rimaste ancorate alle loro origini in un ideale filo conduttore. Qualcosa, tuttavia, era mutato: la consueta solidarietà veneta fu chiamata a trovare una propria autonomia, che l'inarrestabile statalizzazione dell'assistenza limitava sempre più. L'intento era quello di collocare la carità privata nel quadro dell'assistenza pubblica, controllata dallo Stato. L'autorità

in materia di assistenza passò dal Ministero del Culto a quello dell'Interno, e la questione assunse profili legati alla tutela dell'ordine pubblico, tanto che furono introdotti i reati di vagabondaggio e di mendicizia, punibili con la reclusione, come peraltro era avvenuto in tutta Europa. Questo fu il tempo del mutualismo che proprio in Veneto ha scritto una pagina tra le più significative della propria storia. Esso si era sviluppato dove più vivi erano i fermenti di una nuova economia, non ancora di tipo schiettamente industriale, ma sempre meno legata all'agricoltura.

Le opere pie furono al centro dell'attenzione dall'età veneziana fino alla legge n. 328/2000; prevedendo quest'ultima la soppressione degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB), di fatto ci si riferiva sempre alle opere pie che dal 1890, per volere di Francesco Crispi, erano state trasformate in enti pubblici. Esse avevano diritto di amministrarsi in base agli atti fondativi, a regolamenti speciali o secondo tradizione, e trovarono un parlamento favorevole alla loro autonomia. In fondo si legiferò per rafforzare il più possibile la carità privata, ammettendo – almeno implicitamente – l'incapacità dello Stato di assumere la gestione complessiva della politica sociale. Questo orientamento era anche gradito all'autorità ecclesiastica, tradizionalmente assai legata alle pratiche assistenziali e, di fatto, responsabile di numerose opere pie. Molte tra queste erogavano servizi per i bisognosi, che risultavano nell'elenco nominativo dei poveri; orfani, figli abbandonati, minori, lavoratori giornalieri e contadini con prole numerosa erano censiti come poveri. Le vedove e le donne, sposate o nubili, che non potevano contare o sulla famiglia di origine o sui mariti, perché in carcere o in ospedale, erano anch'esse iscritte nella lista. Anziani, ciechi e invalidi mancavano spesso di ogni forma di assistenza: povero era chiunque si fosse trovato in uno stato di miseria noto a ciascuno, purché tale condizione non fosse dipesa da colpe o da comportamenti delittuosi.

Nel tempo la povertà ha di certo mutato il proprio volto; è stata una presenza costante nella regione di ieri, una congiuntura che si era fatta di volta in volta più minacciosa ognivolta o un conflitto o una carestia ne avevano colpito il territorio. Quanto ha patito la popolazione veneta negli anni della grande guerra e quanto ha dovuto subire negli ultimi anni del secondo conflitto mondiale, è impossibile misurare. Le ferite di quei tragici momenti sono ancora decifrabili, sebbene la ricostruzione abbia curato molti patimenti sofferti. Bisognava riedificare non solo le infrastrutture, ma anche

una nuova unità nazionale, necessaria a un paese che usciva dalla guerra fortemente diviso. La Costituzione della Repubblica italiana, fondata su valori fortemente democratici, elaborati dall'antifascismo italiano, d'ispirazione laica e cristiana insieme, assicurò all'Italia un governo democratico, che s'impegnò subito a porre in essere politiche sociali innovative in una realtà segnata da tante emergenze venute alla luce nell'immediato secondo dopoguerra.

## 2. IL VENETO: UNA STORIA DI INCLUSIONE

Chiarisce tale periodo un documento governativo dell'estate 1946. Vi si rileva come, nella situazione d'emergenza del paese, gli Enti comunali di assistenza (ECA) siano in grado di rispondere ai bisogni cosiddetti generici; a quelli riconducibili alla guerra doveva fare fronte il Ministero dell'Interno. In particolare, le difficoltà maggiori si riscontravano con gli inabili al lavoro, i disoccupati, i reduci e i profughi. La circolare, pur facendo riferimento all'organizzazione centrale e locale dell'assistenza, lasciava spazio all'azione dell'associazionismo: «L'ECA ha assunto la fisionomia di un istituto propulsore e coordinatore del comune, di tutte le attività d'assistenza, qualunque sia la natura e la portata degli scopi che esse si propongono di conseguire». Per preparare un vero e proprio progetto di riforma della politica sociale italiana, furono istituite più commissioni di studio, tra le quali emerse, per originalità di proposte, quella presieduta dal socialista Ludovico D'Aragona, attiva presso il Ministero del Lavoro, retto da Amintore Fanfani. Si lavorò tenendo ben presente il rapporto *Social insurance and allied services* di Sir William Beveridge, presentato al Parlamento inglese nel novembre 1942 e divenuto ben presto il testo di riferimento di tanta politica sociale europea.

La Commissione trovò assai congeniale l'approccio dell'economista e sociologo britannico, soprattutto perché bocciava senza appello le politiche sociali del fascismo e dello Stato liberale legate al particolarismo e al sistema mutualistico. Essa, rimodulando le proposte di Beveridge, raccomandò – tra l'altro – di estendere la previdenza sociale a tutti i lavoratori e familiari, senza limiti di reddito, in un unico schema e in un unico ente gestore, e di istituire un'assicurazione globale contro i rischi più comuni, includendovi anche quelli legati alla malattia. Il sistema di protezione sociale avrebbe dovuto contrastare ogni tipo di rischio e comprendere

anche l'assistenza sanitaria. Ogni servizio doveva essere pagato da contributi sociali, commisurati al reddito del lavoratore; come tali non si configuravano come imposte. La Commissione trascurò di indicare come la nuova politica sociale avrebbe dovuto tenere conto di un'assistenza che, senza soluzione di continuità, IPAB e associazioni di vario genere assicuravano agli italiani. Inoltre, decise di non intervenire sulla vecchia questione del rapporto fra gli enti caritativi e formativi della Chiesa e quelli pubblici. Anche se il Concordato aveva posto le basi di un rapporto tra lo Stato e la Chiesa meno conflittuale che in passato, tuttavia le tensioni non mancarono mai. In realtà, almeno fino alla metà degli anni sessanta, sopravvisse un marcato particolarismo in campo sia previdenziale sia sanitario.

D'altra parte, le ragioni dell'universalismo erano assai vive e trovarono voce nelle raccomandazioni contenute nella *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*, messa a punto dal CNEL nel 1963. Si proponeva di estendere la tutela pensionistica e sanitaria a tutti i cittadini, come peraltro aveva indicato la Carta costituzionale in modo particolare negli artt. 32 e 38, che riconoscevano, il primo, il diritto di ogni individuo alla salute, e il secondo, il diritto di ogni cittadino all'assistenza e alla previdenza. L'art. 38, inoltre, stabilì il principio che l'assistenza può essere erogata anche da enti privati, contraddicendo in tal modo l'impostazione della legge Crispi, che aveva stabilito l'esatto contrario. La Costituzione repubblicana legittimò l'apporto delle forme organizzate della società civile nelle politiche sociali, ponendo le basi per la trasformazione del *welfare State* in *welfare community*. Tale metamorfosi, verso un sistema di protezione sociale più societario e comunitario di quello assicurato dal welfare tradizionale, consentì alla società civile di crescere e rivestire un ruolo sempre più da protagonista in ambito sociale.

In questo torno di tempo, al volontariato si presentò una vicenda, tanto inattesa quanto dolorosa, per mostrare a sé e agli altri la propria forza. Il 14 novembre 1951 il fiume Po aveva tracimato gli argini a Occhiobello, a Santa Maria Maddalena e a Paviolo, allagando un territorio di circa 100 mila chilometri quadrati. Nel paese, e anche all'estero, lo sgomento fu totale: le informazioni, che radio e giornali diffondevano, ebbero il merito di far nascere un forte sentimento di solidarietà nazionale nei confronti della popolazione polesana così duramente colpita. Da una parte, il presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, approvò misure di sostegno

e, dall'altra, le forze locali dell'associazionismo non fecero mancare la propria presenza. Le azioni di sostegno agli alluvionati, al loro territorio e patrimonio furono fatte da organismi pubblici, e il volontariato giocò un ruolo secondario ma importante al tempo stesso. Non poteva accadere diversamente nell'Italia dei primi anni Cinquanta, quando la Repubblica era volta a consolidare sé stessa: anche in quelle drammatiche circostanze, l'apporto dei volontari non mancò. In una relazione anonima intitolata *La solidarietà*, con ogni probabilità preparata subito dopo il 14 novembre, l'autore, riportando i radiomessaggi del presidente della Repubblica e del pontefice, sottolineò un passaggio di Pio XII che riconosceva, tra l'altro, anche l'azione di molti volontari: «Diletti figli di tutta Italia che in nobile gara di fraterna pietà sono corsi in aiuto degli sventurati fratelli e, in particolare per i Vigili del fuoco, per le Forze armate, per gli enti tecnici, per la radio, per i volontari». Ecco la conferma di una presenza, forse non ancora bene organizzata, ma pur sempre vitale e rilevante.

Tra le altre associazioni, l'Istituto per carità San Vincenzo di Rovigo operò per mitigare le sofferenze di tanta parte della popolazione. La catastrofe che aveva colpito questa particolarissima e bellissima terra veneta propiziò anche altri interventi di volontari coordinati nei centri sociali, emanazione della Pontificia opera assistenza. Questi organismi operavano in ogni ambito: nell'istruzione, nell'assistenza sociale e nella ricreazione. Vi cooperarono pressappoco 800 persone, a fronte di un personale di servizio pari a 145 unità. L'Opera, voluta da Pio XII nel 1944 per il soccorso ai profughi, fu attiva intensamente nel Polesine, avvalendosi di 15 sacerdoti e 60 assistenti sociali. Costituito da volontarie era il Centro italiano femminile, anch'esso istituito nel 1944, da donne di formazione cristiana, presente in Polesine soprattutto nel campo dell'assistenza ai bambini. Personale volontario era anche previsto in alcuni organi tecnici. La cura agli alluvionati era stata affidata a un ufficio speciale organizzato in cinque sezioni, la più importante delle quali consisteva nell'accertamento dei danni. A questa operazione collaborarono anche molti volontari.

L'esodo dalle terre alluvionate contò pressappoco 200 mila persone, che furono portate in salvo con ogni mezzo:

A centinaia affluirono nel Polesine natanti d'ogni tipo, dalle gondole veneziane ai burchielli dei pescatori di valle, barche di tutti i mari e di tutti i fiumi, mezzi anfibi dei vigili del fuoco, natanti della marina, mez-

zi dell'esercito e della polizia. Accanto alle forze armate italiane collaborarono reparti inglesi e americani della Polizia di Trieste e un battaglione di genieri francesi. Migliaia di volontari di ogni fede politica e di nessuna accorsi da ogni parte d'Italia.

La stessa Croce rossa italiana, forse la più grande tra le associazioni di volontariato, si distinse nel Polesine, potendo avere molti volontari e 2.167 infermiere che assicurarono prestazioni di carattere sanitario di primaria importanza: oltre 24 mila interventi, distribuzione massiccia e capillare di penicillina, streptomina e materiale per medicazione. A fine settembre 1952 l'organizzazione preparò un bilancio consuntivo dell'assistenza erogata, ricco di numeri:

le visite domiciliari sono state accuratissime, secondo schemi di accertamento predisposti [...], così la ripartizione dell'assistenza è risultata eseguita secondo criteri uniformi. Le distribuzioni, con l'eccezione di quella dei letti svizzeri, sono state fatte nell'intimità di ogni casa, per salvaguardare la dignità di ogni famiglia assistita, e per non creare facili gelosie e conseguenti critiche, in un ambiente non sereno e vieppiù inasprito dalla recente sciagura.

A circa un decennio di distanza, un altro avvenimento colpì duramente il Veneto a Longarone e nei comuni limitrofi. Il 9 ottobre 1963 un'onda altissima, causata da una frana di enormi proporzioni, spazzò via intere comunità, causando la morte di oltre duemila persone. Il disastro del Vajont scosse il paese e il Veneto in particolare, proprio quando si respirava quel diffuso ottimismo figlio dell'intensa crescita economica del periodo. Com'era avvenuto nel Polesine, così a Longarone, in provincia di Belluno, si registrò una massiccia presenza di volontari, tra i quali i vigili del fuoco volontari del Cadore e gli alpini che spesero ogni energia possibile. Fu di certo un momento di grande solidarietà nazionale. A distanza di molti anni il ricordo della tragedia è ancora vivo, e con esso anche un forte senso di riconoscenza che si è recentemente concretizzato anche nel conferimento della cittadinanza onoraria all'Associazione nazionale alpini. In meno di quindici anni il Veneto aveva vissuto due eventi avversi di enormi proporzioni, ai quali si aggiunse una non meno rovinosa alluvione nel 1966. In quest'ultima occasione schiere di volontari furono all'opera, in modo particolare impegnati nella salvaguardia del patrimonio artistico, danneggiato dall'acqua. Venezia in quell'anno fu colpita duramente,

Corpo  
dei  
pompieri  
volontari  
(?)

così come in questo periodo la città è stata danneggiata dall'acqua alta che ha messo a rischio la stessa sopravvivenza economica. Nel 1970 si approvò la legge n. 996, che dettava norme per il soccorso a popolazioni colpite da calamità. Si andava strutturando la Protezione civile: si riorganizzarono la direzione generale, il servizio antincendio e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo pure un Corpo volontario di vigili da affiancare al personale in servizio. Si approvò la legge n. 225 del 24 febbraio 1992, Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, che ne riconosce un'articolazione territoriale, indicando fra le strutture operative, oltre alla Croce rossa italiana, anche le organizzazioni di volontariato: «Il servizio nazionale della protezione civile assicura la più ampia partecipazione dei cittadini, delle associazioni di volontariato e degli organismi che lo promuovono alla attività di prevenzione e soccorso, in vista e in occasione di calamità naturali, catastrofi o eventi di cui alla presente legge. Il servizio riconosce e stimola le iniziative di volontariato civile e ne assicura il coordinamento». Fu un altro riconoscimento del ruolo pubblico del volontariato organizzato.

Verso la fine degli anni sessanta il mondo del volontariato seppe far proprie domande di giustizia maturate nelle situazioni dove il disagio sociale era più marcato, portando al centro dell'azione volontaria la condizione dei poveri e degli emarginati. Nel Veneto il volontariato fu soprattutto volontariato sociale. L'economia italiana aveva raggiunto, pur tra marcati squilibri, traguardi che avevano posto il paese in linea con le economie europee più sviluppate, anche se emergevano, dal punto di vista sociale, evidenti segni d'arretratezza.

La protesta studentesca e dei lavoratori portò all'approvazione nel 1970 dello Statuto dei lavoratori e all'accesso ai corsi universitari, trasformando l'università da istituzione d'élite a organizzazione di massa. La società veneta stava mutando il suo «aspetto»: i segni della secolarizzazione si stavano facendo sempre più evidenti, accompagnati da una richiesta di maggiore giustizia e di partecipazione democratica: il desiderio di pace affiorava ovunque. Fu una congiuntura decisiva per l'umanità intera. L'Italia era diventata, in meno di un ventennio, una realtà molto diversa da quella che era uscita dal secondo conflitto mondiale. La stagione del Sessantotto si chiudeva con un bilancio complessivamente positivo: socialmente e culturalmente l'Italia si era modernizzata, e anche economicamente aveva raggiunto traguardi inaspettati. A ostacola-

re l'evoluzione del volontariato veneto giocò pure un ruolo il sempre più aggressivo terrorismo, che insanguinò il paese per lungo tempo fino ai primi anni ottanta. Inoltre, la congiuntura internazionale si rivelò assai critica dopo il primo shock petrolifero del 1973, che causò difficoltà all'economia italiana e veneta in particolare. Le ripercussioni su economia e società italiane furono importanti: austerità e domeniche senz'auto portarono in primo piano la questione energetica, attorno alla quale molta parte del volontariato di natura ambientalista si ritrovò unito, anche se quello d'orientamento sociale continuò ad attrarre le energie della maggioranza dei volontari.

In tale situazione si iscrivono la riflessione e l'azione di Luciano Tavazza, il quale dette impulso al volontariato nazionale largamente sociale, attento ai bisogni dei più poveri ed emarginati. Il tradizionale approccio alla povertà, legato al paternalismo, se non addirittura al pietismo, era superato: l'azione volontaria, che stava assumendo valenza politica, di tutela e promozione dei diritti dei più deboli, andando oltre l'offerta di soccorso, s'impegnava tenacemente nella lotta per rimuovere definitivamente le cause, prossime e lontane, di ogni forma di povertà ed emarginazione. A dare valore a tale orientamento stava anche la riflessione in tema di povertà, proposta – qualche anno prima – da don Primo Mazzolari, il quale aveva sottolineato che non era più il momento di parlare dei poveri o ai poveri o in nome dei poveri, ma di dare loro la parola, un'iniziativa scomoda e difficile. Il suo suggerimento di non contare i poveri, ma di amarli, poté trovare ascolto proprio tra molti volontari impegnati, allora come oggi, a rimuovere le cause della povertà,

perché il povero non ha nazione, né classe, né razza, né partito: è l'uomo che domanda a tutti pietà e amore [...] povero è l'uomo, ogni uomo. Non per quello che non ha, ma per quello che è, per quello che non gli basta, e che lo fa mendicante ovunque, sia che tenda la mano sia che la chiuda.

Lo stesso Paolo vi pensò che fosse giunto il momento di istituire un nuovo organismo in grado di testimoniare l'orientamento della Chiesa in ambito sociale. Fu così costituita la Caritas nel 1971, e don Giovanni Nervo fu chiamato alla sua guida. Organo della pastorale della Conferenza episcopale italiana e non associazione di volontariato, la Caritas influenzò profondamente il volontariato italiano, sotto il profilo organizzativo e soprattutto culturale. And-

re oltre le tradizionali forme di assistenza e beneficenza significava per la Caritas – e per la Chiesa – condividere, per rimuoverle, le cause stesse della povertà e dell'emarginazione. Si intese passare da un volontariato in qualche misura riparatorio a un'azione di condivisione, denuncia e rimozione delle cause di ogni situazione di degrado sociale. Si trattò di una vera e propria rivoluzione culturale. La riflessione che aveva condotto la Chiesa all'istituzione della Caritas si era diffusa tra numerose associazioni di volontariato. Soprattutto, tra i volontari emerse la necessità sia di un maggior collegamento tra diverse esperienze d'associazionismo, sia di un nuovo orientamento culturale, che stesse alla base delle azioni intraprese dal volontariato sociale. In questo clima si organizzò il primo convegno nazionale del volontariato italiano a Napoli nel 1975, sotto la presidenza di Giovanni Nervo. L'idea vincente fu costruire un movimento aconfessionale, rispettoso delle motivazioni etiche e religiose che costituivano il patrimonio di ogni organizzazione.

Tale movimento – si pensava – avrebbe potuto dare una voce più autorevole al volontariato, perché potesse meglio affrontare le sfide che non solo la Caritas, ma la stessa società civile italiana aveva avanzato. Nacque in questo modo il Movimento di volontariato italiano (movi), il quale si dotò subito di un proprio statuto, definito dallo stesso Tavazza come documento controcorrente: si parlava di federalismo, della struttura democratica dell'associazione, delle necessità formative del volontariato e della sua dimensione politica e così il movimento cresceva grazie all'adesione delle federazioni regionali. Coordinare tante associazioni di volontariato – peraltro ognuna gelosa della propria identità – fu quanto Tavazza seppe fare. Nella realtà veneta il movi giocò un ruolo di primo piano, coordinando l'attività delle 103 associazioni affiliate e distribuite tra le province fondatrici. Questo importante coordinamento regionale operò principalmente nel campo della promozione dei diritti umani e della sensibilizzazione a questioni di solidarietà nazionale e internazionale; contribuì allo sviluppo di una comunità pluralista, alla crescita culturale del volontariato, e lo rappresentò negli incontri con gli enti locali o altre organizzazioni. In questi ultimi anni il movi regionale si è impegnato in molte iniziative: nel 2005 è stato partner del progetto Messaggi. Nuove comunicazioni di solidarietà, realizzato con il contributo del Comitato di gestione del volontariato, e nello stesso anno ha partecipato al programma Giovani incontrano il volontariato. In seguito, fino al 2007, il movi – Federazione delle province venete – ha gestito per conto della

Regione del Veneto la campagna di informazione e formazione al Servizio civile nazionale.

Ha poi condotto attività di formazione per le associazioni di Treviso, Padova e Vicenza sul tema dei Piani di zona, attraverso il progetto Concertare al meglio la partecipazione sociale dei cittadini, e gestito il programma Advocacy: restituire un ruolo politico al volontariato, sostenuto dal Comitato di gestione. Per conto dell'Osservatorio nuove generazioni e famiglia della Regione Veneto, ha coordinato la campagna d'informazione al Servizio civile regionale. Oggi il movi Veneto è impegnato, coerentemente con le proprie finalità statutarie, a valorizzare il rapporto del volontariato organizzato con le istituzioni e a monitorare attentamente la relazione tra l'universo giovanile e il volontariato. In quest'ambito il movi Veneto cura l'ufficio Servizio civile del movi nazionale. Negli anni ottanta le difficoltà soprattutto finanziarie entro le quali si muovevano le tradizionali politiche di welfare, la Regione del Veneto cercò di trovare nuove risposte all'inadeguatezza dell'ormai vecchio sistema d'assistenza, tenendo insieme le ragioni della finanza con quelle della solidarietà. Si affrontò il dibattito pubblico sulle caratteristiche della terza rivoluzione industriale, rilevante anche in ambito sociale, sviluppatasi dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che hanno trasformato la società. Infatti, la globalizzazione è una caratteristica dell'economia postfordista: «La transizione al postfordismo conosce una pluralità di sentieri che, pur nel rispetto delle condizioni di sostenibilità economica, consentono di realizzare modelli diversi di ordine sociale e ciò in relazione alle specificità culturali e istituzionali prevalenti in ciascun paese». E proprio dal punto di vista sociale si rileva che «un'esigenza ineludibile per una globalizzazione che voglia essere veramente umana deve avvenire nel rispetto della totalità dei valori e delle esigenze, quelle materiali ma anche quelle morali e spirituali, dell'uomo singolo, di ciascun uomo, chiunque egli sia, e nel rispetto della solidarietà». L'instabilità caratterizza la condizione lavorativa del singolo e dell'organizzazione per la quale opera: un «sentire» di incertezza globale ha creato il lavoratore flessibile, ricco di opportunità quanto d'insicurezza. Il welfare sorto dal fordismo era riuscito a limitare i rischi legati alla condizione umana, mentre un sistema capace di contrastare altrettanto efficacemente i rischi connessi al postfordismo deve ancora essere implementato efficacemente. Ed è in tale ambito che sono chiamate in causa le organizzazioni del Terzo Settore. Il volontariato è coinvolto in questa trasformazione

a causa delle (?)

sociale per essere partner attivo nell'articolazione del welfare del terzo millennio, e perché è chiamato a occupare sempre più ampi spazi sociali, di fatto, a disposizione della società civile, in seguito ai processi di globalizzazione. Al volontariato si presentano sfide della new economy, che hanno modificato le regole dell'organizzazione sia aziendale sia sociale, ricche di opportunità, ma più fragili che in passato. La società postindustriale tende a isolare l'individuo in un vortice di opportunità, che può frantumare l'identità non solo occupazionale.

Questo periodo fu anche il tempo delle prime privatizzazioni: il pubblico era chiamato a ridurre sempre più la propria presenza in ambito economico e sociale, riconoscendosi piuttosto in una funzione di controllo, da attuarsi da una serie di autorità indipendenti alle quali affidare la sorveglianza di quei settori che si sarebbero aperti ai privati. In un paese dove il Ministero delle Partecipazioni statali aveva giocato un ruolo di primo piano, la corsa alle privatizzazioni doveva apparire piuttosto estranea alla storia dei rapporti fra Stato e impresa. Accanto alle grandi privatizzazioni di banche e imprese, il processo coinvolse anche il settore dei servizi pubblici e sociali, aprendosi spazi d'intervento assai ampi all'azione d'organizzazioni private di natura volontaria. L'associazionismo esisteva prima delle privatizzazioni, ma esse ne hanno molto potenziato il ruolo e forse pure il valore. Da parte pubblica si rinunciò progressivamente a fornire la totalità dei servizi di welfare, avvalendosi sempre più dell'apporto del volontariato e della cooperazione sociale, vanto tutto italiano, consolidato nell'importante legge n. 381 dell'8 novembre 1991, Disciplina delle cooperative sociali. Crisi del modello tradizionale di welfare, privatizzazioni e globalizzazione costituirono insieme lo scenario di riferimento del volontariato sociale e ne spiegano lo sviluppo.

Nel Veneto la cooperazione sociale ha assunto dimensioni e importanza davvero considerevoli. Il 10% della popolazione veneta si avvale della cooperazione sociale, che dà lavoro a 25 mila persone. Inoltre, 2500 addetti svantaggiati, grazie a essa, lavorano. La Regione ne è stata certamente la culla: il 60,6% delle cooperative venete ha un valore di produzione pari a un milione di euro per un valore complessivo di 693,7 milioni di euro. Il 90% di queste è impegnata sul fronte della sanità e dei servizi assistenziali a essa congiunti. Dal punto di vista occupazionale, l'84,1% dei contratti è a tempo indeterminato, il 75% è donna, il 19,8% è giovane sotto i trent'anni. Sul piano normativo la Regione ha appena ridi-

segnato l'Albo regionale delle cooperative sociali, già introdotto dalla DGR n. 897 del 2007, in attuazione delle modifiche e integrazioni, di cui alla l.r. n. 32 del 4 ottobre 2018, per l'iscrizione e la cancellazione dall'Albo. La Giunta regionale del Veneto, in base a questa legge, ha stabilito il nuovo codice etico della cooperazione, ispirato al rispetto dei contratti di lavoro, valorizzazione delle risorse umane, trasparenza nella gestione, correttezza nei rapporti con la pubblica amministrazione, sicurezza sui luoghi di lavoro e gestione democratica e partecipata.

Già Luigi Mariotti il 4 giugno 1970 aveva richiamato l'attenzione sull'opportunità di favorire il volontariato presso strutture sanitarie:

nell'istituzione sanitaria moderna, centro pubblico per la prevenzione, la cura, la riabilitazione e l'educazione sanitaria, spetta all'Ente gestore la responsabilità di assicurare un livello elevato di assistenza mediante proprio personale. Tuttavia, l'esperienza della maggior parte dei paesi sviluppati, e le stesse istanze che provengono da associazioni, inducono questo ministero a prospettare l'opportunità di un'opera programmata di promozione e di coordinamento di attività volontaristiche sia presso gli ospedali che le istituzioni extra-ospedaliere, con particolare riguardo per consultori psico-medico-pedagogici, scuole speciali, istituti per minori subnormali.

Questa apertura al mondo del volontariato fu ripresa, nel 1978, con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, che aveva dato al paese un servizio di tipo universalistico sul modello del britannico National Health Service del 1945. Allo Stato spettava l'approvazione del Piano sanitario nazionale, mentre alle Unità sanitarie locali l'organizzazione del servizio. Pur mantenendo, e anzi potenziando, la centralità della struttura ospedaliera, la riforma del 1978 aveva valorizzato anche gli interventi di natura preventiva, educativa, ambientale, sportiva, di base e specialistica: provvedimenti di questo tenore furono sostenuti dall'azione di molte associazioni di volontariato. La pianificazione di servizi innovativi creò condizioni favorevoli alla nascita di tante associazioni: un esempio è quello dell'Associazione volontari ospedalieri (AVO), che a Padova nacque nel 1981. A questa, come a tutte le altre impegnate sul fronte della salute, fu accordato ampio margine d'intervento dal d.lgs. n. 502 del 30 dicembre 1992, modificato l'anno seguente nel d.lgs. n. 517 del 7 dicembre 1993. L'AVO ha concepito la propria azione come

una forma autonoma d'intervento, che affianca, ma non sostituisce, quella degli operatori della struttura. Ai sensi dello statuto del 1993, il volontario è chiamato a collaborare con il personale di servizio, senza dare luogo ad ambiguità alcuna di ruoli e competenze: nessuna funzione sostitutiva, dunque, secondo una giusta lettura del principio di sussidiarietà.

L'AVO ha sempre prestato particolare attenzione al tema della formazione del volontario. I temi proposti vanno dall'educazione di base degli aderenti a un'offerta formativa permanente, volta a radicare negli associati la coscienza che l'organizzazione è in sintonia con i principi della Carta dei valori del volontariato:

le organizzazioni di volontariato devono principalmente il loro sviluppo e la qualità del loro intervento alla capacità di coinvolgere e formare nuove presenze, comprese quelle di alto profilo professionale. La formazione accompagna l'intero percorso dei volontari e ne sostiene costantemente l'azione, aiutandoli a maturare le proprie motivazioni, fornendo strumenti per la conoscenza delle cause dell'ingiustizia sociale o dei problemi del territorio, attrezzandoli di competenze specifiche per il lavoro e la valutazione dei risultati

Ancora in ambito d'assistenza, assai efficace è la lunga esperienza dell'Associazione italiana contro le leucemie (AIL), che da alcuni anni ha mutato denominazione in Associazione italiana contro le leucemie, linfomi e mielomi. L'istituzione di «repartini» riservati agli ammalati di leucemia, che a Padova erano nati nel 1968, stimolò la nascita di un volontariato costituito dai parenti e dalle famiglie dei pazienti. La pianificazione delle diverse sedi fu perfezionata negli anni novanta, quando si decise di creare una sezione in ogni provincia da avvicinare alle istituzioni locali di ricerca e cura. Attualmente le sezioni sono più di 45, tutte ONLUS. Il bilancio complessivo oscilla fra 80 e 100 milioni di euro all'anno; in Italia soltanto due associazioni superano tale bilancio: l'Associazione italiana per la ricerca sul cancro (AIRC), che raccoglie fondi per la ricerca nel campo dei tumori, e Telethon che – grazie a un'iniziativa radiotelevisiva – cerca di dare una risposta alle persone affette da malattie genetiche rare.

A Padova l'AIL coagulò un volontariato su base popolare, animato da un forte spirito solidaristico, con lo scopo di potenziare le strutture ospedaliere e di migliorare l'assistenza. Oggi l'associazione ha proprie sedi nelle città capoluogo, dando così vita a una

rete regionale. A rinforzare ulteriormente l'AIL padovana è sorta nel 1994 la Fondazione Città della speranza, che nel tempo ha ampliato il proprio raggio d'azione a livello regionale e nazionale. Grazie a un cospicuo lascito, la fondazione aveva deliberato la costruzione di un edificio denominato Torre di ricerca pediatrica Città della speranza, che sorge in zona industriale a Padova, su progetto dell'architetto Paolo Portoghesi.

Un'importante iniziativa di volontariato sociale andava intanto costruendosi attorno al problema dei minori abbandonati. Dagli anni settanta erano stati chiusi molti istituti che per secoli avevano provveduto alle necessità di chi, minore d'età, era privo del sostegno familiare. Nel Veneto, antecedentemente alla legge che aveva disposto la chiusura di tali istituti, operatori e amministrazioni locali – certi che il problema dei minori abbandonati dovesse trovare soluzione, più che in orfanotrofio, in famiglia o in strutture analoghe – iniziarono a ospitarli in ambienti alternativi all'istituto. A tale urgenza rispose l'Associazione Murialdo di Padova, attiva in città dai primi anni settanta, rinverdendo così l'azione avviata quasi un secolo prima da Leonardo Murialdo, il quale aveva indicato nell'assistenza ai minori in stato d'abbandono il campo d'azione privilegiato della congregazione. Il Murialdo fu particolarmente attivo nell'associazionismo cattolico, in particolare nell'Opera dei congressi e nell'Unione operaia cattolica. Un secolo dopo si presentò l'occasione di tornare all'originaria missione del fondatore: ai giuseppini si prospettò l'opportunità di realizzare in progetti nuovi l'ispirazione originaria. Così nel 1972 ebbe inizio un'esperienza di volontariato e di collaborazione con enti pubblici tuttora viva, costantemente attenta alle esigenze di minori e giovani in stato d'abbandono. Nella propria missione, l'associazione ha ampiamente sviluppato i temi dell'accoglienza e della famiglia come realtà e luogo di crescita della persona.

Un altro settore che ha attratto molte energie del volontariato riguarda la questione di una crescita economica sostenibile. Alla convinzione generale che lo sviluppo sarebbe stato illimitato, è subentrata molta incertezza. Gli effetti che una crescita economica senza regole ha provocato sono sotto gli occhi di tutti, nonostante da tempo siano state adottate misure, come il protocollo di Kyoto, intese a ridurre drasticamente l'impatto ambientale della produzione. Anche in Italia, come nel resto d'Europa e negli Stati Uniti, rappresentanti dei movimenti ecologisti hanno dato vita, nel marzo 1984, al primo numero di un mensile focalizzato su questi temi.

radioattiva (?)

Nell'editoriale si scrisse: «siamo in tanti a voler salvaguardare l'ambiente, curare la propria salute, ricercare il piacere di vivere. Stiamo cercando di cambiare una parte più o meno rilevante della nostra vita e della nostra cultura: queste pagine vogliono essere utili a continuare a coltivare e realizzare questi desideri». L'occasione per mostrare la propria forza politica, oltre che sociale, il movimento dei Verdi l'ebbe dopo che il 25 aprile 1986 si era verificata una fusione, pur parziale, del reattore di Cernobyl e una nube tossica aveva invaso l'Europa, giungendo a colpire anche l'Italia. L'episodio colpì più profondamente che in passato l'opinione pubblica europea, e particolarmente quella italiana, perché la minaccia per la salute pubblica si era fatta immediata e concreta: a Cernobyl, infatti, si era verificato un incidente più grave di quelli già avvenuti in Europa e negli Stati Uniti. Dopo questo evento, si consolidò nel paese un'opinione pubblica fortemente avversa al nucleare, che si articolò in molte associazioni.

Anche in Veneto si mobilitarono in molti: a Padova il Comitato difesa salute e prevenzione grandi rischi, nel dicembre 1986, si premurò di preparare diete specifiche per bambini da uno a dieci anni, evitando i cibi come frumento e orzo, carne bovina, suina ed equina e certi tipi di frutta ancora contaminati da radionuclidi. Molti bambini bisognosi di cure giunsero in questa regione grazie all'interessamento di associazioni di volontariato. Si tratta di un'esperienza di solidarietà internazionale. Il Veneto è tra le regioni più ospitali; viene data accoglienza soprattutto a un gran numero di minori ucraini, circa mille su seimila a livello nazionale, secondo i dati del Comitato per i minori stranieri del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali. Ancora in tema ambientale, l'associazione Legambiente svolge un'azione di grande rilievo; ne è un esempio il dossier Monte Baldo. È un piano – fra i tanti – proposto dall'associazione per sviluppare le caratteristiche culturali e ambientali del territorio e per promuovere e diffondere una sensibilità collettiva nuova, rispetto a quella più tradizionalmente consumistica nei confronti dell'ambiente. Analogo impegno Legambiente profuse nei processi di avvio dei parchi regionali e statali: nell'istituzione del Parco delle Dolomiti bellunesi, approvato nel 1994, nella concessione della Riserva naturale regionale del bosco del Cansiglio, nella formazione del Parco regionale dei colli Euganei nel 1989 o nel Parco naturale regionale del Sile nel 1991.

I primi anni novanta furono decisivi per le sorti del volontariato. L'Italia aveva aderito al trattato di Maastricht e proprio questa

scelta favorì tutto il Terzo Settore. L'inedito rigore finanziario comportò una rimodulazione della spesa pubblica anche in ambito sociale, a tal punto che si pensò di ricorrere ai servizi del Terzo Settore, da un lato per sgravare la finanza pubblica di spese insostenibili e, dall'altro, per continuare a offrire servizi di welfare in linea con la tradizione e le attese. Ecco allora che il volontariato fu riconosciuto dalla legge n. 266 dell'11 agosto 1991. Tale ordinamento accreditò la peculiarità e il valore di un'azione sociale divenuta ormai patrimonio della comunità. Non va dimenticato che già la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale aveva affermato che «le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale, nei modi e nelle forme stabiliti», arrivando a prevederne la partecipazione persino nei processi di programmazione sanitaria. L'ente pubblico poteva guardare al volontariato organizzato come a un interlocutore affidabile. Pubblico e privato erano allora nelle condizioni più favorevoli per avviare iniziative di carattere sociale, anche grazie alla legge n. 142 dell'8 giugno 1990, che aveva consentito ai Comuni – e in generale agli enti locali – di intrattenere con le forme organizzate della società civile inediti rapporti di collaborazione. S'istitirono a livello comunale registri delle libere forme associative e delle cooperative sociali, in attuazione della legge n. 142 per il loro coinvolgimento a servizio della collettività.

La legge quadro esaltava il valore sociale del volontariato che faceva riferimento alla Costituzione, tracciando di fatto una linea di continuità tra l'articolo 2 e la normativa del 1991. Ha disegnato la morfologia dell'associazione tipo, che può assumere carattere pubblico perché iscritta nei registri regionali, importantissimi strumenti di collaborazione e controllo. In questo contesto sono nati i centri servizio volontariato a disposizione di tutte le associazioni del territorio. Strettamente legato alla fortuna di queste nuove agenzie e più in generale al mondo del non profit, prese avvio in Italia – in questo stesso tempo – il sistema delle fondazioni di origine bancaria. In tale processo il Veneto fu particolarmente coinvolto, data la presenza di molte Casse di risparmio. Queste fondazioni bancarie, enti pubblici dai quali è scorporata l'attività bancaria, costituiscono oggi un punto di riferimento fondamentale nella politica sociale, culturale, sanitaria e ambientale dei diversi territori. Attraverso trasparenti pratiche d'intervento sostengono progetti di solidarietà, di ricerca e promozione sociale, nella maggior parte dei casi sia in sinergia con organizzazioni del Terzo Settore sia in modo

centro servizi centro servizio centro di servizio (?)
---

autonomo. Tra i compiti assegnati alle fondazioni c'è l'obbligo di accantonare risorse per sostenere l'istituzione e il funzionamento di centri di servizio per le associazioni di volontariato.

Dal 2001, grazie all'iniziativa di alcuni Comitati di gestione – tra i quali figura anche quello Veneto –, è operativa una Consulta nazionale, organo di sintesi e di rappresentanza delle diverse esperienze regionali. In Veneto il Comitato di gestione, fissati i criteri per istituire i centri servizio, sulla base di proposte avanzate dal mondo del volontariato, ne ha predisposto un elenco, allocando a ciascuno risorse in base all'utenza prevista e alla consistenza complessiva del fondo speciale per il volontariato. Il legislatore è stato molto prescrittivo nel fissare le procedure per l'utilizzazione del fondo speciale, mentre ha lasciato alle associazioni ampi margini di manovra per ciò che concerne costituzione e gestione dei centri servizio. Nello specifico, la Regione del Veneto ha approvato la l.r. n. 40 del 30 agosto 1993, Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato, che costituisce la normativa di riferimento per l'intero settore e, in ottemperanza all'art. 12, co. 2, ha messo a disposizione risorse per i gruppi iscritti nel registro regionale, al fine di sostenerne l'azione solidaristica:

la Regione Veneto riconosce e valorizza la funzione sociale dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove l'autonomo sviluppo e ne favorisce l'originale apporto alle iniziative dirette al conseguimento di finalità significative nel campo sociale, sanitario, ambientale, culturale e della solidarietà civile per affermare il valore della vita, migliorarne la qualità e per contrastare l'emarginazione.

Assai indicativa è la disponibilità dell'ente pubblico ad affidare al volontariato e agli enti non profit, in regime di convenzione, progetti specifici difficilmente realizzabili senza l'apporto del privato sociale. Gli artt. 8-10 regolano i modi di tali accordi, configurando un rapporto alla pari, che valorizza la capacità progettuale di servizi, senza che ciò dia luogo a deleghe di responsabilità per nascondere eventuali incapacità o inadempienze dell'ente pubblico. Alla Regione incombe il compito della vigilanza, del controllo delle prestazioni e della qualità delle medesime. Ancora il 14 ottobre 1998 il Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri inviò a tutti i centri di servizio disposizioni concernenti i fondi speciali per il volontariato, mentre la Regione

del Veneto aveva già provveduto ad attivare le procedure per istituire i centri e far decollare il Comitato di gestione. Si decise di affidare la gestione dei centri servizio alle organizzazioni di volontariato o, meglio, ai loro coordinamenti provinciali, perché si configurassero come agenzie al servizio, non solo del mondo associativo e del non profit, ma anche dei cittadini, interessati a conoscere, ed eventualmente a usare, i servizi sociali territoriali. La Regione ha scelto di coordinare i sette centri servizio all'interno di una rete che trova unità d'indirizzo nelle direttive del Comitato di gestione.

Si comprende l'impulso che la Regione ha voluto imprimere all'universo del volontariato e del non profit, tenendo presente sia lo sviluppo sociale e territoriale recente sia l'impianto reticolare dei servizi alla persona, al territorio, alla società e all'impresa. Tutto si fonda sulla convinzione che la rete sia in grado di potenziare le risorse territoriali. I centri di servizio e il Comitato di gestione regionale sono un'agenzia di servizi che svolge una funzione insostituibile nella promozione del volontariato, nella formazione degli aderenti, nel motivare risorse umane delle quali l'associazionismo ha continuo bisogno, nell'essere motore di innovazione sociale in una prospettiva di solidarietà e di lotta all'esclusione sociale. La Regione del Veneto non aveva mancato di dettare i Criteri per l'istituzione, costituzione e finanziamento dei centri servizio. In ogni città capoluogo, associazioni di volontariato si mobilitarono per realizzare finalmente quanto – quattro anni prima – la legge quadro aveva indicato e si scelsero percorsi diversi, nel rispetto delle scelte del volontariato locale.

A Belluno si costituì un comitato d'intesa tra le associazioni della provincia, che si propose come ente attuatore del centro di servizio. La Consulta del volontariato di Padova e della Bassa Padovana, il movimento federazione provinciale di Padova e il Coordinamento delle organizzazioni di volontariato della provincia ottennero la gestione del centro di servizi. Rovigo presentò una proposta assai articolata della Consulta provinciale per il volontariato del Rodigino. Anche a Treviso un gruppo di associazioni aderenti alla Consulta provinciale si presentò come soggetto gestore. A Venezia il centro fu tenuto dal Coordinamento delle associazioni di volontariato provinciali; il progetto di gestione a Verona fu presentato dall'Assessorato ai Servizi sociali. Vicenza si distinse nella storia della realizzazione del centro di servizio provinciale: l'iniziativa fu avanzata dall'associazione Pro senectute, che propose la costituzione di un centro di promozione della cultura della solidarietà, di

ampia consulenza a favore delle associazioni, di progettazione di corsi di formazione, di diffusione dell'informazione e di supporto a proposte di associazioni. Il processo, avviato nell'estate 1991, si concluse alle soglie del 2000, raggiungendo un traguardo importante: l'attivazione in ogni provincia di un centro servizi. Il volontariato non era più solo; da allora ogni associazione poteva gratuitamente trovare risposte ai propri interrogativi presso uffici competenti.

Complessivamente i mezzi a disposizione del volontariato organizzato ammontavano, a livello nazionale, a circa 116 milioni di euro, secondo i dati del 2006. A incrementare i fondi disponibili ha provveduto di recente la legge finanziaria del 2006, che ha previsto in via sperimentale di poter devolvere il 5 per mille dell'imposta sul reddito a favore di associazioni di volontariato, fondazioni, enti di ricerca scientifica, sanitaria e università. L'iniziativa governativa, che ha trovato largo favore tra i contribuenti, è stata riproposta anche in seguito. Si tratta della possibilità data al cittadino di far giungere risorse direttamente all'organizzazione scelta, senza intervento alcuno da parte delle amministrazioni locali o nazionali. In un paese dove vige la raccolta a livello centrale della maggior parte del prelievo fiscale, il 5 per mille costituisce uno strumento importante ed efficace per finanziare direttamente l'organizzazione che interessa il contribuente, come ha sostenuto anche l'Agenzia per le ONLUS.

In occasione dell'anno internazionale dei volontari, voluto dall'organizzazione delle Nazioni Unite nel 2001, il sistema italiano si è dato la propria Carta dei valori, frutto della riflessione della Fondazione italiana per il volontariato e del Gruppo Abele. Questa dà voce a valori etici essenziali, come la libertà e la gratuità dell'azione volontaria. La Carta rivendica al movimento un preciso ruolo politico, una forza per i diritti dei più deboli. Tale convinzione caratterizza tutto il volontariato sociale degli ultimi decenni:

Il volontariato svolge un ruolo politico: partecipa attivamente ai processi della vita sociale favorendo la crescita del sistema democratico; soprattutto con le sue organizzazioni sollecita la conoscenza e il rispetto dei diritti, rileva i bisogni e i fattori di emarginazione e degrado, propone idee e progetti, individua e sperimenta soluzioni e servizi, concorre a programmare e a valutare le politiche sociali in pari dignità con le istituzioni pubbliche cui spetta la responsabilità primaria della risposta ai diritti delle persone; [inoltre gioca] un preciso ruolo politico e di impe-

gno civico anche partecipando alla programmazione e alla valutazione delle politiche sociali e del territorio. Nel rapporto con le istituzioni pubbliche, le organizzazioni di volontariato rifiutano un ruolo di supplenza e non rinunciano alla propria autonomia in cambio di sostegno economico e politico. Non si prestano a una delega passiva che chieda di nascondere o di allontanare marginalità e devianze che esigono risposte anche politiche e non solo interventi assistenziali o di primo aiuto.

È una corretta e intelligente lettura del principio di sussidiarietà. Dopo l'adozione della Carta da parte del volontariato italiano, la Regione del Veneto – il 5 luglio 2002 – scelse di farla propria, deliberando di «prendere formalmente atto della *Carta dei valori del volontariato*, assumendone i contenuti come linee alle quali ispirare la propria azione in favore del volontariato». Di un volontariato regionale così evoluto e socialmente responsabile vi sono moltissimi esempi. Interessante è il caso dei vigili del fuoco della provincia bellunese. Solo a Belluno, Cortina d'Ampezzo, Agordo, Feltre, Pieve di Cadore e Selva di Cadore lavorano distaccamenti permanenti di addetti, mentre in tutti gli altri centri provinciali il vigile è un volontario. È una vicenda che trova origine in regione al tempo della terza guerra d'indipendenza, quando a Cortina, non ancora italiana, fu istituito il Corpo dei pompieri volontari con scopi di protezione civile, ritenuti necessari per i ripetuti incendi. A Venezia è ancora viva un'esperienza di volontariato – che affonda le proprie radici in età medievale – presente nelle grandi e piccole scuole della città lagunare. Nemmeno la demanializzazione napoleonica era riuscita a cancellarle tutte: la Scuola grande di San Rocco, soppressa al pari di altre, fu dopo meno di tre mesi ristabilita, mantenendosi in città una presenza preziosa. Lo statuto originario era stato approvato dal Consiglio dei Dieci nel 1481 e solo nel 1841, sempre sulla base della *mariegola* quattrocentesca, si era adottato un nuovo regolamento. Lo statuto del 1913 è ancora in vigore e l'arciconfraternita è tuttora impegnata in opere di carità, soprattutto in ambito cittadino. La conservazione del patrimonio artistico della scuola e l'impegno per il culto sono attività che assorbono risorse ragguardevoli, che tuttavia non impediscono all'arciconfraternita di impegnarsi in ambito culturale e sociale.

Sul fronte della disabilità molte sono le associazioni, tra le quali spicca l'Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale (ANFFAS), fondata a Roma nel 1958. Tale associazione di Padova è nata nel 1962, grazie all'iniziativa di un

Corpo volontario di vigili (?)

gruppo di genitori intenzionato ad avviare processi d'integrazione dei propri figli all'interno delle scuole materne della città. Dal 1975 al 1980 ha realizzato – con la Regione del Veneto – un centro di formazione professionale. All'inizio degli anni ottanta ha promosso e organizzato le prime esperienze di soggiorno estivo per persone con disabilità e, nel 1981, ha stipulato la prima convenzione con l'ente pubblico per la gestione diretta di un centro diurno per disabili. Negli anni successivi l'associazione ha ampliato l'offerta di servizi, fondando una cooperativa d'inserimento lavorativo e avviando un centro di formazione professionale. Un'importante iniziativa è stata adottata subito dopo la conclusione del cinquantesimo anniversario dell'associazione, quando l'ANFFAS ha promosso l'istituzione della fondazione Patavium ANFFAS ONLUS, il cui socio fondatore è l'associazione di Padova. La fondazione è nata per garantire nel tempo l'erogazione dei servizi sviluppati in decenni d'attività. Associazione e fondazione sono due realtà diverse: quest'ultima eroga servizi socio-sanitari in convenzione con le ULSS, mentre la prima coordina l'azione dei volontari aderenti all'associazione. I servizi ANFFAS di Padova dal 2009 sono erogati dalla fondazione, che ha ottenuto dalla Regione del Veneto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato. Tale attività si affianca a quella dell'associazione che, costituita da famiglie di persone con disabilità intellettiva e relazionale, mantiene l'iscrizione al registro regionale delle organizzazioni di volontariato.

Il contrasto all'emarginazione sociale, legata a forme di disabilità, povertà o malattia, fu il punto di partenza dell'importante azione di san Giovanni Calabria, che dette vita alla congregazione dei Poveri servi della divina provvidenza. L'Istituto Don Calabria è presente nel settore della formazione professionale e, dagli anni sessanta, nella cura dei giovani disabili. Attualmente costituisce un'esperienza a rilevanza nazionale nel settore della riabilitazione dei disabili e coopera con varie organizzazioni a livello locale, nazionale e internazionale. L'associazione è presente su tutto il territorio nazionale: la sede nazionale si trova presso la casa madre dei Poveri servi della divina provvidenza Istituto Don Calabria a Verona.

Il volontariato veneto si è pure distinto nell'accoglienza degli immigrati, quando le istituzioni pubbliche – impreparate a rispondere prontamente al fenomeno – lasciarono spazio alle associazioni che si organizzarono rapidamente per fronteggiare l'emergenza. A Padova le associazioni Unica terra e Popoli insieme nel 1990 ini-

ziarono a operare, articolando una serie di azioni che, a distanza di anni, continuano a rivelarsi essenziali per la popolazione immigrata e per quella locale, resa accorta di un fenomeno che, altrimenti, sarebbe stato foriero solo di paura e pregiudizio. Il volontariato, spesso in accordo con le istituzioni e gli enti locali, ha facilitato la partecipazione alla vita sociale. Tale azione è stata particolarmente utile alle istituzioni locali, tanto che la Regione mantiene un registro specifico per gli enti che si occupano d'immigrazione, come pure fa la Presidenza del Consiglio. Le politiche migratorie sono sempre state concertate, e soprattutto implementate, confidando nella presenza di sodalizi capaci di dialogare con l'immigrato, con la cittadinanza e con l'ente pubblico.

Poche e isolate sono state le voci critiche nei confronti dell'associazionismo contemporaneo. Tale era il favore che l'azione volontaria andava riscuotendo presso l'opinione pubblica e il ceto politico, che il legislatore si convinse dell'opportunità di venire incontro a emergenti richieste del non profit riguardanti la materia fiscale. Si approvò allora il d.lgs. n. 460 del 1997, che disciplina dal punto di vista tributario gli enti non commerciali, introducendo nell'ordinamento le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. A tale, più vantaggioso, regime fiscale sono ammessi anche fondazioni, comitati e società cooperative. Soprattutto la storia del cooperativismo italiano è ricca di provvedimenti volti a sostenerne, attraverso la leva fiscale, la presenza in un mercato affollato da imprese altrimenti maggiormente competitive. Qualche anno dopo, nel 2000, furono approvati ancora due provvedimenti della massima importanza nella storia del volontariato: il primo riguardante la disciplina delle associazioni di promozione sociale e il secondo concernente la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Molto opportuna era apparsa una legge destinata alle associazioni impegnate in azioni di utilità sociale, «a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati», come recita l'art. 2. La normativa dava attuazione agli artt. 2, 3, 4, 9 e 18 della Costituzione e stabiliva i principi cui ispirare i rapporti tra queste, gli enti regionali e gli enti locali. Prontamente la Regione ha recepito la legge 383 con l.r. n. 27 del 13 settembre 2001, che istituì un registro specifico, diverso da quello delle associazioni di volontariato. In virtù dell'art. 2 della l.r. n. 28 del 16 agosto 2002, contenente disposizioni a sostegno delle associazioni di promozione sociale, sono stati messi a

disposizione contributi a favore di progetti presentati dagli enti iscritti in questo registro. Tale complesso normativo ha avuto il merito di riconoscere la presenza di più orientamenti all'interno del volontariato nazionale e veneto, una pluralità d'intenti che ha origini lontane nella storia del movimento, quando al mutualismo e ai primi circoli si erano affiancate associazioni decisamente orientate a operare per i più poveri ed emarginati.

Il volontariato si trovò ancora in primo piano nel testo normativo che ha disegnato il sistema integrato d'interventi e servizi sociali. La legge 328 fa più volte esplicito riferimento al volontariato e al non profit, riconoscendone il ruolo insostituibile nelle politiche sociali più innovative. Tra i principi generali si legge che «gli enti locali, le regioni e lo stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato». Inoltre, l'art. 5 richiama il ruolo sociale di queste organizzazioni, prevedendo in modo particolare che ogni regione deve individuare i modi più adatti «per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi».

debba (?)

Questa legge ha indicato spazi d'intervento assai ampi al volontariato, portatore di competenze e valori iscritti in modo indelebile nella storia. Tale spazio è stato di recente meglio descritto dalla riforma del titolo v della Costituzione, che ha riformulato ruoli e competenze degli attori istituzionali in materia di assistenza sociale. La più recente formulazione dell'art. 117, elencando al co. 2 le materie sottoposte a legislazione esclusiva dello Stato, riconosce alle Regioni potestà legislativa nelle materie non concorrenti; spetta all'Istituto regionale competenza esclusiva sull'assistenza, mentre la responsabilità della salute dei cittadini è materia concorrente. Questo è un capitolo – certamente non l'ultimo – del processo che ha avviato in Italia il federalismo. È una questione d'interesse generale, poiché implica un nuovo approccio al principio di solidarietà del quale è garante il dettato costituzionale. Lo Stato sociale del Novecento, nato e costituitosi intorno al paradigma fordista, lascia oggi spazio a un welfare di comunità, più aderente al modello post-fordista. Esso guarda più alla promozione umana che alle politiche d'assistenza tradizionali, prevalentemente di carattere riparatorio; non dimenticando la crescita economica, anzi arricchendo il capitale sociale territoriale, favorisce lo sviluppo economico. La sfida

che sta di fronte al volontariato nel Veneto consiste nel saper essere attore nel processo di trasformazione sociale della regione: i mutamenti che avvengono nei rapporti di lavoro, nelle relazioni interpersonali e familiari, nella cultura del benessere e della sicurezza sono tutti contesti dove può operare efficacemente un volontariato, di certo custode di valori tradizionali, ma altresì in sintonia con una prospettiva postmoderna.

Leggendo alcuni importanti dati sul Terzo Settore nel Veneto, aggiornati al dicembre 2019, emerge che il quadro è così articolato: le associazioni sono 25.737, 917 le cooperative sociali, 490 le fondazioni e 2726 le attività altrimenti normate. Se i numeri sono importanti, più rilevante è la qualità delle azioni compiute e delle relazioni umane costruite. Il volontariato non è un'attività residuale nella vita di una persona, ma un modo di essere, capace di guardare al bene comune. L'associazionismo è anche una forma di garanzia per il cittadino, soprattutto per chi non è in grado di far valere i propri diritti. Lavora per una società inclusiva che non lascia fuori nessuno.

### 3. UNO SGUARDO SUL DOMANI

La velocità di trasformazione sociale è stata davvero sostenuta negli ultimi anni, e nulla fa prevedere un rallentamento. Le normative in campo sociale nazionale e regionale, che sembravano avere raggiunto l'apice già attorno agli anni Duemila, sono state superate da una nuova valutazione. L'organizzazione produttiva, che dal postfordismo è giunta all'Industria 4.0, ha comportato un cambiamento profondo dei rischi e delle opportunità sociali. Un territorio oggi può rapidamente trovarsi marginalizzato, depauperato di capitale umano o in condizioni tali da non essere più in grado di sostenere la competizione sempre più globale. I rischi di un tempo continuano a essere coperti, mentre le nuove povertà e un nuovo senso di incertezza minano il benessere collettivo. Il welfare di ieri, inclusivo e universale, e quello di oggi possono forse trovare ambiti di azione complementari, lasciando al cosiddetto «secondo welfare» quegli spazi tradizionalmente trascurati e che coinvolgono principalmente adulti e minori. A questo fanno riferimento forme di protezione e d'investimento sociale, estranee al pubblico, realizzate da soggetti privati, parti sociali ed enti del Terzo Settore che intendono rispondere ai rischi sociali emergenti con risorse non

pubbliche. Non sembra possibile spiegare questo cambiamento facendo riferimento esclusivamente a ragioni di finanza pubblica, anche se queste non vanno trascurate; piuttosto il welfare – al quale si sta pensando – sorge dalla volontà degli interessati a essere allo stesso tempo attori e fruitori dei nuovi servizi. Se il primo welfare era sostenuto da contributi sociali e imposte che anonimamente si trasformavano in servizi standardizzati, il secondo prevede un finanziamento meno anonimo e quasi personalizzato, che non può che coinvolgere l'interessato. Questo sforzo di ripensamento globale della nostra sicurezza sociale trova significato all'interno della cornice fornita dal pilastro europeo dei diritti sociali, che ha definito un catalogo di diritti da tutelare distribuiti lungo l'arco della vita, prima del lavoro, durante il lavoro e dopo il lavoro.

A disposizione vi sono oggi diversi tipi di welfare: quello occupazionale legato a imprese, sindacati, organizzazioni di categoria che offrono servizi ai propri dipendenti; uno assicurativo di compagnie assicuratrici e istituti di credito che hanno a disposizione fondi comuni e casse sanitarie e fondi pensione; uno mutualistico delle società di mutuo soccorso che operano attraverso fondi e casse sanitarie e welfare aziendale; un altro di tipo comunitario degli enti del Terzo Settore ed enti locali che offrono misure di inclusione sociale, interventi di prossimità, strutture di accoglienza e centri di ascolto; un welfare confessionale di enti ecclesiastici distributori di viveri e di accoglienza e uno filantropico di fondazioni bancarie, di comunità e di impresa che finanziano varie iniziative. Insomma, il secondo welfare coinvolge una pluralità di attori e d'interessi sociali capaci, insieme, di generare benessere e ricchezza. Quello aziendale – in modo particolare nel Veneto – ha dato vita al maggior numero di sperimentazioni in Italia. Sembra che ci sia una risposta a ogni esigenza, o quasi. E poi non bisogna dimenticare che lo Stato continua a fare la sua parte, soprattutto in ambito previdenziale e sanitario.

Nel welfare comunitario tipico degli enti del Terzo Settore, dove l'iniziativa è posta sulla creazione di coesione sociale, mobilitando risorse territoriali, si registra costantemente un aumento degli addetti, che insieme sono quasi i due terzi dei volontari. Questi operano largamente nell'ambito assistenziale, sanitario e di protezione civile. L'art. 4 del d.lgs. 117/2017 definisce

enti del Terzo Settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le coo-

perative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute e non riconosciute, le fondazioni iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo Settore.

Insieme queste organizzazioni accompagnano il mutamento sociale, economico e culturale in corso, ben visibile in Europa, in Italia e anche nella regione veneta. Negli ultimi anni la conoscenza sempre di più si è rivelata il vero capitale del terzo millennio; essa imprime alle trasformazioni complessive della società ritmi mai visti prima, una velocità di cambiamento che difficilmente può essere seguita da apparati pubblici spesso elefantiaci, appartenenti a un mondo che non c'è più.

Non rinnegando le proprie radici, questo nuovo Veneto ha sempre cercato di favorire le organizzazioni non profit, e si è impegnato per i diritti dei più deboli, di quelli che la globalizzazione lascia ai margini. A tale proposito va sottolineato che questa Regione ha nel tempo allargato il proprio raggio d'azione, accompagnando l'azione dell'organizzazione Medici con l'Africa CUAMM, un progetto di cooperazione riconosciuto a livello internazionale per il diritto alla salute delle popolazioni africane. Era stata fondata a Padova dal medico Francesco Canova nel 1950, anche grazie al sostegno del vescovo della città ~~monsignor~~ Girolamo Bortignon. Qualche anno più tardi, nel 1955, il sacerdote Luigi Mazzucato ne assunse la direzione e al suo tenace impegno si deve lo straordinario sviluppo dell'iniziativa. Insignito della laurea honoris causa nel 2010 dall'Università di Padova, guidò l'organizzazione fino al 2008; da allora don Dante Carraro prosegue il cammino indicato dal predecessore compatibilmente con una situazione generale in continuo mutamento.

Attualmente lo spettro del rischio è molto diverso da quello affrontato nella società tradizionale. La stessa disoccupazione non è quella del passato, come non lo sono la sanità, l'istruzione o la previdenza. In queste ultime i cittadini non possono più delegare a un ente pubblico né la gestione né l'organizzazione del welfare di domani. Soprattutto è mutato il corso della vita che non segue più il percorso tradizionale che vedeva la persona passare dal mondo della formazione a quello del lavoro e, infine, a quello del riposo. I confini tra lavoro e formazione, attività e inattività, povertà e benessere sono sfumati così da richiedere forme inedite di intervento, che di certo le pubbliche amministrazioni faticano anche solo a progettare. La Regione può assecondare questo cambiamen-

to, favorendo la sperimentazione sociale. E lo può fare sulla base della propria ricchezza: la straordinaria tradizione presente ovunque. Il Veneto è stato sempre accogliente e inclusivo, ha saputo vivere con grande dignità la povertà di un tempo e con discrezione la ricchezza di oggi, ha imparato in fretta a essere tollerante in ambito religioso, come lo era stata la Serenissima, la storia della quale sembra – di tanto in tanto – ricordare, a distanza di oltre due secoli, che quella splendida tradizione di buon governo deve essere perpetuata a beneficio di ciascuno.

La Regione si è particolarmente distinta in ambito sanitario. La rete ospedaliera, i due policlinici universitari, l'Istituto oncologico veneto (IOV), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) assicurano al paziente le cure più innovative. E anche sul piano territoriale, i servizi erogati sono efficaci e costituiscono certamente una risposta adeguata alla richiesta della popolazione. La Regione gioca un ruolo primario anche nella formazione dei medici e del personale sanitario grazie a costruttivi rapporti tra università ed ente regionale; relazioni già in essere dal 1815 in un quadro istituzionale assai diverso. Tutto concorre al raggiungimento di importanti traguardi; le due scuole di medicina di Padova e Verona – con le sedi periferiche – costituiscono un luogo e un ambiente dove ricerca e clinica trovano la migliore sinergia possibile. Infine, non va sottaciuto il fatto che la sanità veneta, proprio in questi giorni riconosciuta dal Ministero della Salute come la migliore d'Italia in riferimento all'adempimento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), si finanzia largamente grazie a un prelievo sulla ricchezza prodotta in ambito regionale. La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario, cui concorre lo Stato.

Il finanziamento del ssn è stato disegnato dal d.lgs. 56/2000, che ha previsto un sistema di sovvenzione basato sulla capacità fiscale regionale, anche se corretto da adeguate misure perequative, stabilendo che al finanziamento del ssn concorrano l'IRAP, l'addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione all'IVA. Lo Stato finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento attraverso la compartecipazione all'IVA. Su quest'ultimo importante aspetto, già dal 2011 si era stabilito che tale compartecipazione dovesse essere attribuita secondo il principio di territorialità. Tanti e tali dovettero essere i problemi legati alla normativa del 2011, che ancora oggi se ne attende l'applicazione. Questa, stando alla legge di bilancio 2018, potrebbe realizzarsi nel corso del 2020.

Una terra ricca di organizzazioni non profit dice già molto di sé stessa. Facendo riferimento ai registri regionali disponibili – in attesa che venga finalmente varato il Registro unico nazionale del Terzo Settore –, si nota che dal 2009 il numero delle associazioni registrate è aumentato. Alla fine del 2018 le associazioni di promozione sociale erano pari a 1532, segnando un aumento di circa il 15%, e quelle di volontariato 2436, il 20% in più rispetto al 2009. Le cooperative sociali attive in regione sono 820. Nonostante queste cifre siano soggette a qualche variazione, in ogni caso mostrano ampiamente la portata del fenomeno associativo e della cooperazione sociale.

La storia, recente e meno recente, del Terzo Settore incoraggia un certo ottimismo, fondato sulla tradizione e sulla capacità d'innovazione. Dalle opere pie, passando per gli istituti pubblici di beneficenza di crispina memoria, fino alle organizzazioni del Terzo Settore, si è consolidata – rinnovandosi – l'idea della necessità di un doveroso impegno a servizio dei meno fortunati. Anche questo aspetto, che apporta valore all'economia regionale, conferma la tradizionale apertura verso i più deboli da parte della popolazione del Veneto e di certo, pure per questo, la città di Padova è oggi la capitale europea del volontariato, un riconoscimento internazionale di grande prestigio per la città e la Regione del Veneto.

## RICOGNIZIONI

SANDRO DE NARDI

PRIMA LEGISLATURA, 1970-1975

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge n. 340 del 22 maggio 1971 - *Statuto della Regione Veneto*. Il nuovo Statuto regionale: una «pietra angolare».

I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE<sup>1</sup>

*Giunta regionale (DC)  
1° agosto 1970-21 luglio 1971*

*Presidente: Tomelleri Angelo (DC)*

*Assessori: Tartari Luigi (DC), Nichele Pierino (DC), Molinari Adolfo (DC), Ulliana Mario (DC), Sbalchiero Giuseppe (DC), Veronese Giulio (DC), Sartor Gino (DC), Guidolin Francesco (DC), Prezioso Antonio (DC), Gasperini Fabio (DC).*

*Non sono indicate le materie di competenza dei singoli assessori, in quanto la Giunta, nella seduta del 4 agosto 1970, su proposta del presidente, delibera di non procedere a tale ripartizione. Dimissioni: il 6 luglio 1971 la Giunta regionale si dimette a seguito dell'entrata in vigore dello Statuto regionale (legge n. 340 del 22 maggio 1971), per dar modo al Consiglio di procedere all'elezione della nuova Giunta secondo le modalità fissate dall'articolo 26 dello stesso Statuto.*

*Giunta regionale (DC)  
22 luglio 1971-25 maggio 1972<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Per tutte le legislature sono riportati i nomi degli assessori e dei consiglieri così come si presentano all'atto dell'insediamento. Seguono i segretari generali per la Programmazione e i segretari generali dei Consigli regionali, nonché i componenti dell'Ufficio di Presidenza. Inoltre sono annotati i decessi, le dimissioni e le dichiarazioni di decadenza.

<sup>2</sup> Dimissioni del presidente: presa d'atto con DGR n. 469 del 21 aprile 1972, assume la presidenza il vicepresidente dal 21 aprile 1972 al 25 maggio 1972.

*Presidente:* Tomelleri Angelo (DC), Programmazione, affari generali, personale, lavoro.

*Vicepresidente:* Tartari Luigi (DC), Enti locali e controlli.

*Assessori:* Nichele Pierino (DC), Turismo, industria alberghiera, ecologia; Molinari Adolfo (DC), Economia montana, foreste, beneficenza; Ulliana Mario (DC), Lavori pubblici, urbanistica e viabilità; Sbalchiero Giuseppe (DC), Commercio, industria, artigianato, fiere e mercati, cave e torbiere; Veronese Giulio (DC), Agricoltura, caccia e pesca; Sartor Gino (DC), Istruzione professionale, musei e biblioteche, assistenza scolastica, problemi della cultura; Guidolin Francesco (DC), Trasporti in genere, porti, aeroporti, acque termali e minerali, rapporti con il Consiglio regionale; Prezioso Antonio (DC), Sanità e assistenza; Gasperini Fabio (DC), Bilancio, finanze e credito, provveditorato.

*Giunta regionale (DC)*  
26 maggio 1972-12 marzo 1973

*Presidente:* Feltrin Pietro (DC), Programmazione, affari generali, personale e lavoro.

*Vicepresidente:* Tartari Luigi (DC), Enti locali e controlli.

*Assessori:* Nichele Pierino (DC), Turismo, industria alberghiera, ecologia; Molinari Adolfo (DC), Economia montana, foreste, beneficenza; Ulliana Mario (DC), Lavori pubblici, urbanistica e viabilità; Sbalchiero Giuseppe (DC), Commercio, industria, artigianato, fiere e mercati, cave e torbiere; Veronese Giulio (DC), Agricoltura, caccia e pesca; Sartor Gino (DC), Istruzione professionale, musei e biblioteche, assistenza scolastica, problemi della cultura; Guidolin Francesco (DC), Personale, trasporti in genere, porti, aeroporti, acque minerali e termali, rapporti con il Consiglio regionale; Prezioso Antonio (DC), Sanità e assistenza; Gasperini Fabio (DC), Bilancio, finanze e credito, provveditorato.

*Giunta regionale (DC)*  
13 marzo 1973-29 ottobre 1975

*Presidente:* Tomelleri Angelo (DC), Programmazione, affari generali, lavoro.

*Vicepresidente:* Cortese Marino (DC), Enti locali e controlli.

*Assessori:* Nichele Pierino (DC), Industria alberghiera, ecologia; Molinari Adolfo (DC), Economia montana, foreste, beneficenza; Ulliana Mario (DC), Lavori pubblici, urbanistica e viabilità; Sbalchiero Giuseppe (DC), Commercio, industria, artigianato, fiere e mercati, cave e torbiere; Veronese Giulio (DC), Agricoltura, caccia e pesca; Sartor Gino (DC), Istruzione professionale, musei e biblioteche, assistenza scolastica, problemi della cultura; Guidolin Francesco (DC), Personale, trasporti in genere, porti, aeroporti, acque minerali e termali, rapporti con il Consiglio regionale;

Prezioso Antonio (DC), Sanità e assistenza; Gasperini Fabio (DC), Bilancio, finanze e credito, provveditorato.

*Segretario generale della Programmazione*

Bosco Giovanni (prefetto) e De Antoni Antonio

*Consiglieri eletti, 7 giugno 1970*

Bassetti Giampaolo (PCI), Battizzocco Edoardo (DC), Beghin Nello (DC), Borgo Franco (DC), Bottecchia Giovanni (DC), Concas Franco (PSI)<sup>3</sup>, Cornaglia Pietro (PCI), Cortese Marino (DC), Corticelli Enzo (PCI), Costa Gaetano (DC), Della Volta Sergio (PRI), Dompieri Silvano (DC), Donazzon Renato (PCI), Feltrin Pietro (DC), Fornaciari Gabriele (PSU), Franchini Carlo (PSU), Galasso Valter Sergio (PCI), Gambaro Giancarlo (DC), Gasperini Fabio (DC), Gramola Carlo (DC), Greggio Giuseppe (PLI), Guidolin Francesco (DC), Marangoni Luigi (PLI), Marangoni Spartaco (PCI), Marta Antonio (DC), Melotto Giovan Battista (DC), Molinari Adolfo (DC), Molinari Milani Rosetta (PCI), Nervo Lino (DC), Nichele Pierino (DC), Niero Tiberio (PSIUP), Orcalli Vito Mario (DC)<sup>4</sup>, Palopoli Fulvio (PCI), Pavoni Benito (PSI), Perin Sergio (PSI)<sup>5</sup>, Perulli Sergio (PSI), Porrazzo Fortunato (PSU), Prezioso Antonio (DC), Rampi Giancarlo (DC), Rigon Luigi (DC), Sartor Gino (DC), Savoia Angelo (MSI), Sbalchiero Giuseppe (DC), Soave Floridio (PCI), Tartari Luigi (DC), Testa Antonio (PSI)<sup>6</sup>, Tomelleri Angelo (DC), Ulliana Mario (DC), Veronese Giulio Fausto (DC), Zoccarato Adriano (DC).

*Ufficio di Presidenza*

Presidente: Orcalli Vito (DC); vicepresidenti: Perulli Sergio (PSI), Galasso Walter Sergio (PCI); consiglieri segretari: Melotto Giovan Battista (DC), Porrazzo Fortunato (PSU).

*Segretario generale del Consiglio Regionale*

Zafferano Michele, f.f.

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

<sup>3</sup> Dimissioni il 5 marzo 1972.

<sup>4</sup> Deceduto il 18 ottobre 1974.

<sup>5</sup> Deceduto il 6 novembre 1971.

<sup>6</sup> Dimissionario il 3 marzo 1972.

*Legge n. 340 del 22 maggio 1971 - Statuto della Regione Veneto.  
Il nuovo Statuto regionale: una «pietra angolare»*

Com'è noto, l'approvazione del primo *Statuto della Regione Veneto* si è concretizzata con la legge (non regionale, ma statale) n. 340 del 22 maggio 1971, in ossequio a quanto prescriveva la formulazione originaria dell'art. 123, secondo comma, della Costituzione all'epoca vigente: a mente della quale la Carta statutaria, dopo essere stata deliberata dal Consiglio regionale, necessitava di essere approvata dal Parlamento «con legge della Repubblica». Tuttavia, poiché al legislatore nazionale è spettato il compito di approvare un provvedimento normativo di natura «meramente formale» (essendo inibito alle Camere l'esercizio diretto di poteri di riforma o di emendamento), va da sé che il contenuto del primo Statuto veneto è stato sostanzialmente deciso tramite la presupposta deliberazione regionale: che, in effetti, come risulta dai verbali dell'epoca, è stata ampiamente discussa, elaborata e votata dall'assemblea veneta, nell'esercizio di quella potestà (statutaria) che – anche allora – rappresentava la principale e preminente espressione dell'autonomia regionale.

Se, dunque, è indubbio che la precitata deliberazione consiliare ha rappresentato l'atto più rilevante – tanto sotto il profilo politico, quanto sotto il profilo istituzionale – della prima legislatura del Consiglio regionale, in questa sede sembra opportuno ricostruire più nel dettaglio in che modo è stato concretamente adempiuto il compito in questione che, come disse l'allora ministro per i Problemi relativi all'attuazione delle Regioni (il veneto Eugenio Gatto), fu la prima «grande prova» in cui tutte le Regioni ordinarie misurarono, da un lato, il loro senso di responsabilità e la loro capacità e, dall'altro, la loro buona volontà e lo spirito di rispetto dello Stato. Sotto il profilo del complessivo procedimento che *illo tempore* è stato seguito per dotare il Veneto della sua prima Carta statutaria, qualche significativo dato di fatto merita di essere qui rammentato.

In primo luogo, si deve constatare che già nella seconda seduta consiliare (tenutasi il 23 luglio 1970) l'assemblea veneta aveva provveduto ad affidare a una speciale Commissione referente – composta da 21 consiglieri, individuati in modo tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi politici rappresentati in Consiglio – il compito di elaborare una bozza di Statuto regionale da sottoporre poi all'esame dell'organo legislativo nella sua composizione plenaria.

In secondo luogo, va ricordato che la Commissione testé menzionata – presieduta dal consigliere Marino Cortese, autorevole esponente della Democrazia cristiana –, avvalendosi della consulenza di alcuni giuristi (tra i quali l'insigne amministrativista Feliciano Benvenuti, che – sia concesso dirlo, avendo avuto l'onore di conoscerlo – fu anche persona di grande cultura umanistica), in pochi mesi è effettivamente riuscita a predisporre uno schema di Carta statutaria. Il 4 dicembre 1970 è stato approvato lo schema statutario dall'assemblea plenaria in seduta plenaria, con una votazione che – si noti – ha raccolto ben 47 voti a favore e un solo voto contrario (espresso da un consigliere del Movimento sociale italiano).

In terzo luogo, giova rammentare che il governo – al quale nel frattempo era stata trasmessa la deliberazione regionale, affinché la trasformasse in una vera e propria iniziativa legislativa (vincolata, nel contenuto, a quanto già deciso dall'assemblea veneta) – ha quindi presentato al Senato della Repubblica il relativo disegno di legge per avviare l'*iter* parlamentare di (formale) approvazione; tuttavia, posto che – come peraltro accaduto anche per le deliberazioni statutarie di altre Regioni – la prima Commissione permanente del Senato, nel corso di «riunioni informali» con i rappresentanti del Veneto, aveva evidenziato delle criticità costituzionali (peraltro non sempre circoscritte a meri profili di legittimità) e aveva conseguentemente invitato la Regione a riflettere e a modificare talune previsioni statutarie, il 24 febbraio 1971 il Consiglio regionale si è nuovamente riunito: per discutere e approvare – questa volta a larga maggioranza – le proposte emendative concordate con lo Stato, concernenti ben 13 dei 64 articoli del testo in precedenza licenziato.

Infine, in quarto e ultimo luogo, va ricordato che il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati hanno provveduto ad approvare definitivamente la Carta statutaria veneta, rispettivamente, nella seduta del 17 marzo 1971 e nella seduta del 5 maggio 1971. A seguito dell'intervenuta promulgazione della deliberazione legislativa da parte dell'allora capo dello Stato (Giuseppe Saragat), la succitata legge statale n. 340/1971 è stata quindi pubblicata nel supplemento ordinario alla «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana» n. 148 del 14 giugno 1971, con conseguente entrata in vigore il 29 giugno 1971.

Sotto il profilo contenutistico merita invece di essere sottolineato che la deliberazione approvata dal Consiglio regionale si carat-

terizzava per intendere lo Statuto regionale non già alla stregua di un mero strumento burocratico, di carattere organizzativo (disciplinante i soli oggetti espressamente indicati nell'art. 123, primo co., Cost., all'epoca vigente), bensì una sorta di «Costituzione regionale», recante, oltre ai contenuti «costituzionalmente necessari» (artt. 6 e seguenti), anche ulteriori contenuti che potremmo definire come «costituzionalmente eventuali» (ai quali sono stati dedicati i primi cinque articoli). In particolare, i consiglieri veneti hanno compiuto la significativa scelta di inserire nel testo statutario delle c.d. disposizioni programmatiche, vale a dire previsioni recanti l'enunciazione di una serie di principi e di obiettivi politici prioritari: che, perlomeno nelle intenzioni, avrebbero poi dovuto essere perseguiti e comunque avrebbero dovuto condizionare il futuro esercizio delle molteplici competenze spettanti all'ente territoriale. Per rendersene conto, è utile rileggere quei precetti della Carta statutaria che sono contenuti nel titolo I, testualmente rubricato – non a caso – *Principi fondamentali*, ove, per esempio, erano state esplicitate affermazioni dal seguente tenore:

a) «L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e tradizioni della sua storia» (art. 2);

b) «La Regione per rendere effettive la libertà e l'uguaglianza, promuove lo sviluppo sociale ed economico con riforme idonee ad affermare il ruolo dei lavoratori nella società, a favorire le libere attività delle comunità, ad eliminare gli squilibri territoriali e settoriali» (art. 3, secondo comma);

c) la Regione esercita i propri poteri, tra l'altro, «per rendere effettiva la parità sociale della donna; per determinare l'assetto sociale ed economico del territorio, rispettandone le caratteristiche naturali e promuovendone la piena valorizzazione, con particolare riguardo alle aree depresse, alle zone e comunità montane, e per eliminare le cause dell'emigrazione [...]; per risanare e salvaguardare gli ambienti naturali e umani nel loro insieme, con una politica ecologica intesa a prevenire ed eliminare le cause di inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo; per garantire la conservazione e il ripristino del patrimonio ambientale, storico e artistico» (art. 4).

Come si vede, alcune delle formule appena riprodotte stanno a testimoniare che i «costituenti» veneti, nel redigere la Carta statutaria, ebbero senza ombra di dubbio la capacità (e il coraggio) «di guardare lontano»: dimostrarono cioè una lungimiranza, che ancor oggi è degna di nota e, anzi, di encomio, rispetto a talune temati-

che che negli anni a venire si sono rivelate – e sono tuttora – di primaria importanza (si pensi, per esempio, a quelle relative alla tutela dell'ambiente e della montagna, o a quelle relative alla parità di genere).

Infine, non pare azzardato affermare che gli esponenti delle forze politiche rappresentate in seno al primo Consiglio regionale abbiano saputo esercitare la potestà statutaria in modo lodevole: sia dando prova di una sana «presbiopia» nel compiere talune scelte di merito, sia dando prova di responsabilità istituzionale, allorché – stante l'esito parzialmente non positivo del controllo parlamentare effettuato sulla prima deliberazione statutaria – hanno saggiamente deciso di dialogare con lo Stato, assecondando le forzature procedurali e le pressioni provenienti dalla prima Commissione permanente del Senato: la *Realpolitik* li ha verosimilmente indotti a non perdere di vista l'obiettivo prioritario, che era quello di concludere l'*iter* statutario nel più breve tempo possibile, per dotare il Veneto di quella «pietra angolare» che era indispensabile per consentire l'avvio della neonata istituzione regionale e, dunque, per l'«autogoverno» del suo popolo.

MARIO POMINI

SECONDA LEGISLATURA

1975-1980 (?)

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 11 del 2 febbraio 1979 - *Approvazione del Programma regionale di sviluppo*. Regione e progettazione sociale nella promozione dello sviluppo.

I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (DC, PRI)  
30 ottobre 1975-7 luglio 1977*

*Presidente:* Tomelleri Angelo (DC), Funzioni e compiti demandati al presidente della Regione dallo Statuto e dalle leggi statali e regionali: programmazione regionale, sovrintendenza sui problemi posti dalla legge speciale per la salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna.

*Vicepresidente:* Gambaro Giancarlo (DC), Affari generali.

*Assessori:* Battistella Gilberto (DC), Trasporti, viabilità regionale; Beghin Nello (DC), Formazione e cultura; Melotto Giambattista (DC), Sanità e assistenza sociale; Rampi Giancarlo (DC), Enti locali; Scattolin Francesco (DC), Bilancio, finanze, demanio, patrimonio, provveditorato; Righi Luciano (DC), Economia e lavoro; Ulliana Mario (DC), Lavori pubblici, urbanistica; Veronese Giulio (DC), Agricoltura.

*Giunta regionale (DC)  
8 luglio 1977-3 agosto 1980*

*Presidente:* Tomelleri Angelo (DC), Affari generali.

*Vicepresidente:* Cortese Marino (DC), Bilancio, programmazione e credito.

*Assessori:* Battistella Gilberto (DC), Servizi sociali; Beghin Nello (DC), Istruzione, cultura e informazione; Borgo Franco (DC), Agricoltura, economia montana e foreste; Fabris Pietro (DC), Trasporti; Gambaro Giancarlo (DC), Turismo, acque termali, sport e tempo libero, pesca sportiva, caccia; Guidolin Francesco (DC), Organizzazione generale e personale; Melotto Giambattista (DC), Sanità; Molinari Adolfo (DC), Lavori pubblici;

Rampi Giancarlo (DC), Enti locali; Righi Luciano (DC), Economia e lavoro; Ulliana Mario (DC), Urbanistica.

*Segretario generale della Programmazione*

De Antoni Antonio

*Consiglieri eletti, 15 giugno 1975*

Battistella Gilberto (DC), Battizzocco Edoardo (DC), Beghin Nello (DC)<sup>1</sup>, Bettiol Tullio (PCI), Borgo Franco (DC), Botteon Lino (PCI), Campognogara Aldo (PCI)<sup>2</sup>, Ceravolo Domenico (PCI)<sup>3</sup>, Chincarini Fausto (PSI), Cortese Marino (DC), Corticelli Enzo (PCI), Cremonese Gianfranco (DC), Dal Sasso Felice (DC), Delaini Carlo (DC), De Nicola Corrado (PSI), Donazon Renato (PCI), Dorizzi Guido (PSDI), Fabris Pietro (DC), Feltrin Pietro (DC), Franchini Carlo (PSDI), Galasso Valter Sergio (PCI), Gambaro Giancarlo (DC), Gasperini Fabio (DC), Greggio Giuseppe (PLI), Guidolin Francesco (DC), Marangoni Spartaco (PCI), Marchetti Bruno (PSI), Marta Antonio (DC), Melotto Gian Battista (DC), Meneghetti Emilio Ottavio (DC), Menon Giovanni (PCI)<sup>4</sup>, Molinari Adolfo (DC), Molinari Milani Rosetta (PCI), Nervo Lino (DC), Nichele Piero (DC), Parisi Antonino (MSI-DN), Pasi ni Giulio (DC), Pavoni Benito (PSI), Perulli Sergio (PSI), Pigozzo Gaetano (PSDI), Ramigni Antonio (DC), Rampi Giancarlo (DC), Riccamboni Mario (PSDI), Righi Luciano (DC), Rigon Luigi (DC)<sup>5</sup>, Sandri Vittorio (PSI), Santoro Carlo Maria (PCI), Savoia Angelo (MSI-DN), Sbalchiero Giuseppe (DC), Scalabrin Roberto (PCI), Scattolin Francesco (PRI)<sup>6</sup>, Siviero James (DC), Soave Floridio (PCI), Tartari Luigi (DC), Tomasetig Cesare (PSI), Tomelleri Angelo (DC), Tonini Alfredo (PCI), Ulliana Mario (DC), Veronese Giulio Fausto (DC), Zoccarato Adriano (DC).

*Ufficio di Presidenza<sup>7</sup>*

*Presidente:* Gambaro Giancarlo (DC); *vicepresidenti:* Perulli Sergio (PCI), Galasso Valter Sergio (PCI); *consiglieri segretari:* Melotto Giovan Battista (DC), Riccamboni Mario (PSDI).

<sup>1</sup> Deceduto il 19 marzo 1979.

<sup>2</sup> Dimissionario il 9 settembre 1975.

<sup>3</sup> Dimissionario il 10 novembre 1979.

<sup>4</sup> Deceduto il 2 dicembre 1979.

<sup>5</sup> Dimissionario il 30 marzo 1976.

<sup>6</sup> Dichiarato ineleggibile l'8 aprile 1976.

<sup>7</sup> Dimissioni dell'Ufficio di Presidenza l'8 settembre 1975. Seduta del Consiglio regionale del 19 settembre 1975 per l'elezione del nuovo Ufficio di Presidenza.

Presidente: Marchetti Bruno (PSI); vicepresidenti: Marangoni Spartaco (PCI), Zoccarato Adriano (DC); consiglieri segretari: Nervo Lino (DC), Riccamboni Mario (PSDI).

*Segretario generale del Consiglio Regionale*

Trevisan Marcello, f.f.

2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 11 del 2 febbraio 1979 - Approvazione del Programma regionale di sviluppo.*

*Regione e progettazione sociale nella promozione dello sviluppo*

Il programma regionale di sviluppo (PRS) è stato probabilmente uno dei più importanti interventi di contenuto pianificatorio realizzati dal Consiglio regionale sotto la presidenza di Angelo Tomelleri, e dunque del primo decennio di vita dell'Ente regionale. Si è trattato di un documento ambizioso e di ampio respiro che peraltro si inseriva in un'epoca – quella della programmazione economica – che dal livello statale si riverberava anche sulla realtà regionale. Esso testimoniava il grande sforzo fatto dal legislatore regionale per costruire un quadro conoscitivo coerente, al fine di orientare nella maniera più efficace possibile l'azione legislativa. Il PRS è un testo complesso e corposo, un documento di più di cento pagine, nel quale vengono analizzate in maniera sistematica tutte le materie di competenza regionale, esponendo le finalità da perseguire e le modalità operative prescelte. Molto opportunamente quelle generali vengono poi articolate sul piano realizzativo in singoli obiettivi. Questi ultimi costituiscono, per così dire, i capitoli in cui si articolerà l'agenda regionale nei decenni a seguire.

Le finalità del programma regionale erano molteplici e indicate espressamente nell'introduzione. In particolare, il documento si proponeva di costituire «una base certa di confronto e di partecipazione tra le forze politiche e sociali per definire gli interventi, le scelte nell'utilizzo delle risorse, l'allargamento della base produttiva, il controllo del mercato del lavoro, l'uso del territorio, il recupero dell'agricoltura, la pianificazione degli interventi in campo scolastico». Quindi il raggio di azione della programmazione regionale toccava tutti gli ambiti di competenza dell'Ente. Peraltro, le

finalità più generali del programma erano quelle tradizionali nel contesto della politica economica di quegli anni: a) la difesa dell'occupazione, b) il riequilibrio territoriale e c) la costruzione di un nuovo assetto istituzionale. Differente e più articolato risultava l'approccio operativo. A distanza di quasi dieci anni dalla costituzione della Regione, diventava necessario concretizzare l'idealità programmatrice già ripetutamente espressa. Probabilmente si interveniva con un certo ritardo. Bisognerà attendere altri dieci anni per avere poi a disposizione un nuovo piano di programmazione, che sarà approvato dal Consiglio regionale nel gennaio 1989.

La prima parte del PRS era dedicata agli interventi regionali nell'ambito delle attività economiche e si apriva con un ampio capitolo dedicato all'agricoltura. Gli obiettivi individuati in questo settore erano tre: il potenziamento dell'attività agricola, la difesa e sviluppo della montagna e infine gli interventi nel settore venatorio. Su questi temi l'attività regionale si era già ampiamente esercitata nel corso degli anni settanta con numerosi provvedimenti soprattutto nel settore dell'agricoltura. Ora il tema realmente nuovo risultava la rinnovata attenzione nei confronti dei problemi della montagna. Occorreva dare una risposta alle esigenze specifiche del territorio montano che, pur gravato da problematiche particolari, poteva contare anche su indubbie potenzialità di sviluppo, legate soprattutto all'attività turistica. Accanto ai temi tradizionali di tutela di un territorio molto fragile, il riferimento fondamentale era costituito dai nuovi compiti affidati alle Comunità montane.

Per quanto riguarda il settore secondario, il documento regionale si concentrava su tre obiettivi: l'estensione della base produttiva, lo sviluppo del settore artigiano e l'edilizia abitativa. Per raggiungere il primo, il documento richiamava innanzitutto la necessità di un coordinamento con l'azione statale e, in particolare, con il Ministero delle Partecipazioni statali. L'azione regionale poi andava concentrata su alcune aree principali: la finanza regionale, l'osservatorio del lavoro e la formazione professionale. Iniziava inoltre a livello regionale una prima analisi delle aree di concentrazione industriale, che poi porterà alla legislazione sui distretti industriali e commerciali. Il documento individuava le seguenti aree strategiche per la manifattura veneta: l'asse Castelfranco-Montebelluna-Asolo, il Vicentino, il Basso Veronese e Porto Marghera. Lo strumento fondamentale attraverso il quale attivare le iniziative regionali era la creazione di Veneto Sviluppo Spa, una società specializzata nel sostegno finanziario e promozionale per le piccole e

medie imprese. Nel campo dell'artigianato il piano indicava due linee di intervento principali: la prima era quella di un aiuto finanziario alle imprese artigiane, tradizionalmente penalizzate dal sistema bancario; la seconda, più innovativa, puntava a una riqualificazione dell'intero settore, azione diventata necessaria anche a causa della congiuntura economica negativa. In effetti, negli anni a seguire, lo sviluppo della formazione professionale sarà una delle azioni principali intraprese a livello regionale. Da ultimo, il piano illustrava la necessità di interventi in campo abitativo, tenendo conto del fatto che il 40% della popolazione regionale soffriva di queste problematiche.

Considerando infine il settore terziario, il PRS focalizzava l'attenzione su quattro obiettivi: il potenziamento della rete infrastrutturale, l'analisi dei servizi di trasporto pubblico, la riorganizzazione delle attività redistributive e il rafforzamento delle attività turistiche. Sul primo tema il testo si faceva più specifico individuando i principali assi viari e proponeva degli interventi specifici. Un ampio capitolo era dedicato alle problematiche della viabilità regionale, considerata come volano strategico per lo sviluppo economico. Nel campo dei trasporti pubblici il programma poneva l'esigenza di un potenziamento del servizio pubblico per favorire l'utenza pendolare. L'obiettivo dedicato alla riorganizzazione delle attività distributive puntava a un ammodernamento della struttura distributiva veneta, considerata arretrata e basata su modelli organizzativi obsoleti. Le potenzialità turistiche del Veneto erano poi considerate notevoli, ma anch'esse necessitavano di un forte coordinamento regionale.

Seguiva poi la parte del programma dedicata agli aspetti sociali, culturali e alla formazione scolastica. Sotto il capitolo dedicato alla sicurezza sociale troviamo un'ampia analisi del sistema sanitario regionale. Questo era un aspetto molto importante, tenendo conto che la spesa sanitaria assorbiva una quota rilevantissima delle risorse regionali. L'idea fondamentale del programmatore regionale era quella di arrivare a una ristrutturazione del servizio sanitario con un'ampia analisi sul nuovo ruolo delle strutture ospedaliere nell'ambito dei servizi sanitari e assistenziali regionali. Uno degli aspetti più interessanti – anche innovativi – era il recepimento del concetto di «deospedalizzazione», inteso come rifiuto di assegnare istituzionalmente all'ospedale tutte le funzioni proprie del sistema sanitario. Questa idea di un servizio sanitario diffuso sul territorio segnnerà in maniera notevole le politiche della Regione

nei decenni successivi. Egualmente rilevante era la parte dedicata alla formazione professionale e al diritto allo studio con l'indicazione di una serie articolata di interventi. Da una parte si prospettava una piena regionalizzazione dell'istruzione e formazione professionale, e dall'altra si delineava una forte politica di sostegno economico allo studio.

Chiudeva il piano una breve analisi prospettica sulle politiche urbanistiche. In particolare, interessante era il tentativo di interpretare lo sviluppo del territorio regionale attraverso l'individuazione di due sistemi: quello delle aree omogenee e quello delle aree polarizzate, superando la vecchia distinzione tra aree sviluppate e aree depresse. Il documento regionale insisteva sul fatto che squilibri territoriali, ancora ben presenti nella Regione del Veneto, potevano essere superati con un'attività legislativa specifica dedicata allo sviluppo delle zone industriali e artigianali.

Il programma di sviluppo regionale aveva una durata temporale piuttosto limitata, in quanto il suo periodo di vigenza era stabilito nel quadriennio 1978-1982. Può sorprendere quindi la vastità dell'analisi e la pluralità degli obiettivi indicati. Certamente lo stesso legislatore regionale si rendeva conto che era possibile realizzare in un così breve arco di tempo solo una minima parte di quanto previsto. Tuttavia, ha voluto andare in profondità e stabilire un'agenda che, affrontando alcune criticità regionali, potesse essere da guida per un periodo molto più lungo, sia in termini di obiettivi da realizzare sia di strumenti attuativi. Il primo PRS ha svolto egregiamente la sua funzione di individuazione delle linee di sviluppo dell'azione regionale fino all'approvazione del secondo piano del 1989 che, pur contenendo analisi più articolate della società veneta, non si discostava molto dal primo, interpretandone in maniera evolutiva la filosofia di fondo che era quella di essere strumento aperto e realizzato principalmente per finalità conoscitive.

MARCO MASCIÀ

## TERZA LEGISLATURA, 1980-1985

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 71 del 15 dicembre 1981 - *Iniziativa regionali nel quadro dell'attività della Comunità Alpe-Adria*. Un'inedita Comunità: l'avanzata del regionalismo sul piano internazionale.

## I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale* (DC fino al 28 ottobre 1981, poi unitamente al PSDI)  
4 agosto 1980-29 luglio 1985

*Presidente*: Bernini Carlo (DC), Affari generali, rapporti con il governo e le altre Regioni, programmazione e problemi straordinari dell'organizzazione generale in collaborazione con il vicepresidente, legge speciale per Venezia, emigrazione.

*Vicepresidente*: Cortese Marino (DC), Bilancio, programmazione e credito.

*Assessori*: Battistella Gilberto (DC), Istruzione, cultura e informazione; Boldrin Anselmo (DC), Servizi sociali; Cremonese Franco (DC), Agricoltura, economia montana e foreste; Dal Sasso Felice (DC), Organizzazione generale e personale; Fabris Pietro (DC), Urbanistica e tutela dell'ambiente; Guidolin Francesco (DC), Turismo e sport; Mariotto Ernesto (DC), Lavori pubblici; Marzaro Mirko (DC), Enti locali; Melotto Giovanni Battista (DC), Sanità e igiene; Pasetto Antonio (DC), Trasporti; Righi Luciano (DC), Economia e lavoro.

*Segretario generale della Programmazione*

Palladino Orlando

*Consiglieri eletti, 8 giugno 1980*

Ariemma Iginio (PCI)<sup>1</sup>, Barolo Luisa (PSI)<sup>2</sup>, Battistella Gilberto (DC), Bernini Carlo (DC), Bogoni Antonio (DC), Boldrin Anselmo (DC), Borgo Franco (DC)<sup>3</sup>, Bottin Aldo (DC), Bragaja Giorgio (PCI), Brunetto Giancarlo (PSI), Cantoni Arnaldo (PSDI)<sup>4</sup>, Carollo Giorgio (DC), Conte Umberto (PCI), Cortese Marino (DC), Cremonese Gianfranco (DC), Creuso Maurizio (DC), Crivellari Domenico (PCI)<sup>5</sup>, Curti Alberto (DC), Da Dalt Roberto (DC), Dal Santo Giuseppina (DC), Dal Sasso Felice (DC), Delaini Carlo (DC), Fabris Pietro (DC), Feltrin Francesco (PSI), Ferreri Lorenza (PCI), Gallinaro Luciano (PCI), Guidolin Francesco (DC), Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Lai Gianfranco (PDUP), Lodo Valentino (PCI), Maganza Aldo (DC), Marchetti Bruno (PSI), Mariotto Ernesto (DC), Marta Antonio (DC), Marzaro Mirco (DC), Melotto Giovanni Battista (DC)<sup>6</sup>, Morandina Renato (PCI), Nervo Lino (DC), Pasetto Antonio (DC), Pavoni Benito (PSI)<sup>7</sup>, Polo Alessandro (PLI), Ramigni Antonio (DC), Rampi Giancarlo (DC), Righi Luciano (DC)<sup>8</sup>, Romani Giangastone (MSI-DN), Rugolotto Raffaello (DC), Sandri Vittorio (PSI), Savoia Angelo (MSI-DN)<sup>9</sup>, Sbizzera Ferdinando (PCI), Scalabrin Roberto (PCI), Siviero James (DC)<sup>10</sup>, Strumendo Lucio (PCI)<sup>11</sup>, Tanzarella Angelo (PCI), Tecchio Candido (DC), Toffoli Aldo (DC), Tomasetig Cesare (PSI)<sup>12</sup>, Tomassini Alberto (PSDI), Tomiolo Alberto (DP), Varnier Giuliano (PCI), Veronese Giulio Fausto (DC).

*Ufficio di presidenza*

Presidente: Marchetti Bruno (PSI); vicepresidenti: Cremonese Franco (DC), Scalabrin Roberto (PCI); consiglieri segretari: Marta Antonio (DC), Polo Alessandro (PLI).

*Segretario generale del Consiglio Regionale*

De Antoni Antonio

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

<sup>1</sup> Dimissionario il 13 aprile 1983.

<sup>2</sup> Dimissionaria il 21 luglio 1982.

<sup>3</sup> Dimissionario il 23 luglio 1984, eletto parlamentare europeo.

<sup>4</sup> Deceduto il 30 luglio 1983.

<sup>5</sup> Dimissionario il 31 maggio 1982.

<sup>6</sup> Dimissionario il 9 maggio 1983, eletto parlamentare.

<sup>7</sup> Dimissionario il 4 maggio 1983, eletto parlamentare.

<sup>8</sup> Dimissionario il 9 maggio 1983, eletto parlamentare.

<sup>9</sup> Deceduto il 2 agosto 1983.

<sup>10</sup> Dimissionario il 9 maggio 1983.

<sup>11</sup> Dimissionario il 9 maggio 1983, eletto parlamentare.

<sup>12</sup> Dimissionario il 6 ottobre 1984.

*Legge regionale n. 71 del 15 dicembre 1981 - Iniziative regionali nel quadro dell'attività della Comunità Alpe-Adria.*

*Un'inedita Comunità: l'avanzata del regionalismo sul piano internazionale*

La creazione nel 1978 della Comunità di lavoro Alpe-Adria, per impulso del presidente della Regione Carlo Bernini, si deve all'iniziativa di una classe politica segnata da forte idealità e capacità progettuale, la quale ha saputo cogliere e valorizzare in termini infrastrutturali una duplice spinta: quella locale degli attori della società civile, in particolare circoli culturali, sindacati, banche, imprese, università; e quella sopranazionale proveniente da strutture europee rappresentative di interessi regionali e locali. Un ulteriore impulso è venuto dalle organizzazioni intergovernative quali il Consiglio nordico, il Consiglio d'Europa e la Comunità europea, al cui interno erano attivi organi rappresentativi degli enti locali e regionali.

All'origine della Comunità di lavoro Alpe-Adria non vi è un formale accordo giuridico né fra Stati né fra le stesse istituzioni subnazionali. Esiste, invece, con funzione di atto fondativo, un Protocollo d'intesa, contenente poche essenziali disposizioni riguardanti i membri, le finalità, le aree di interesse, gli organi e gli atti.

La stessa denominazione «Comunità di lavoro» indica il basso profilo istituzionale che le entità in questione hanno dovuto prudenzialmente adottare sul piano formale, nella preoccupazione di non urtare la suscettibilità dei rispettivi Stati per quanto attiene alle competenze in materia di rapporti internazionali. «Compito della Comunità di lavoro è quello di trattare in comune, a livello informativo e tecnico, e di coordinare problemi che sono nell'interesse dei suoi membri»: così recita, emblematicamente, l'art. 3 del Protocollo d'intesa di Alpe-Adria. L'uso degli aggettivi «informativo» e «tecnico» sta palesemente a esorcizzare lo sconfinamento nella sfera del «politico-legislativo». La *ratio* della Comunità di lavoro Alpe-Adria è dunque prima di tutto funzionale, nel senso che essa è assunta come utile a porre in essere, senza eccessivi formalismi e vincoli procedurali, iniziative intese a soddisfare concreti interessi transfrontalieri. I principali campi d'azione delle Comunità di lavoro riguardano materie quali l'assetto del territorio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio naturale, i diritti delle minoranze, la cooperazione economica, i trasporti, la cultura, la gioventù e lo sport, il turismo, l'agricoltura, la sanità, gli affari sociali e

la collaborazione scientifica. Per dare seguito concreto a questi campi d'azione, il Consiglio regionale adotta la l.r. n. 71 del 15 dicembre 1981, Iniziative regionali nel quadro dell'attività della Comunità Alpe-Adria.

Accanto a queste attività «tecniche» che rientrano a pieno titolo nelle competenze assegnate ai sistemi di cooperazione interregionale, Alpe-Adria ha contribuito a orientare la politica estera degli Stati nel Centro Europa: le entità territoriali subnazionali, che nel 1978 danno vita alla Comunità di lavoro Alpe-Adria, appartengono a Stati che hanno una diversa collocazione geopolitica nell'arena europea e internazionale. L'Austria era un paese «neutrale» che, proprio in ragione del suo *status*, aveva scelto di stare fuori dal processo di integrazione europea; la Repubblica Federale di Jugoslavia faceva parte del Movimento dei non allineati, al cui interno esercitava un indiscusso ruolo di leadership; l'Italia e la Germania erano due paesi fondatori delle Comunità europee, nonché membri della NATO. Nel 1986 alcune contee dell'Ungheria, ovvero di uno Stato appartenente al Patto di Varsavia, venivano ammesse con lo *status* di «osservatori attivi» nella Comunità di lavoro, di cui diventeranno membri effettivi nel 1988.

La Comunità Alpe-Adria ha saputo cogliere le opportunità di mutamento innescate dal sistema di diplomazia congressuale avviato, nel 1975, con l'Atto finale di Helsinki e articolato nei cosiddetti «seguiti di Helsinki». Questa tendenza alla «politicizzazione» di Alpe-Adria ha trovato riscontro e incoraggiamento in numerosi atti ufficiali prodotti sia prima sia dopo il 1989: dal Manifesto di Merano (1984), adottato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni membri, alla Dichiarazione di Millstatt (1988), adottata dai ministri degli Esteri dei cinque paesi ai quali appartengono le Regioni della Comunità Alpe-Adria in occasione della celebrazione del decennale della Comunità medesima; dalle Dichiarazioni di Klagenfurt e Linz (1991) sul diritto all'autodeterminazione dei popoli sloveno e croato alla Dichiarazione di Maribor (1995) sugli Accordi di pace di Dayton adottate dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni membri. Nella Dichiarazione di Klagenfurt, adottata il 3 luglio 1991, in occasione della riunione straordinaria dei presidenti di governo delle Regioni aderenti alla Comunità, convocata a seguito dell'aggressione armata nei confronti delle Repubbliche di Slovenia e di Croazia, si afferma che

I membri della Comunità di lavoro Alpe-Adria [...] ritengono

sia loro dovere adoperarsi affinché il diritto all'autodeterminazione dei popoli della Jugoslavia sia salvaguardato e vengano rispettate le decisioni prese dagli organismi istituzionali eletti democraticamente. Appoggiano le aspirazioni pacifiche e democratiche delle regioni-membri di Slovenia e Croazia, che mirano a concretizzare il proprio diritto all'autodeterminazione. Sono convinti che queste Repubbliche abbiano diritto all'indipendenza, alla libertà e alla solidarietà della Comunità di lavoro Alpe-Adria.

Da queste parole emerge in tutta la sua portata il processo di «politicizzazione» avviato dalla Comunità di lavoro Alpe-Adria con un ruolo centrale giocato dalla Regione del Veneto, in particolare dal suo presidente Franco Cremonese. Contestualmente andava sviluppandosi un dibattito sulla democratizzazione della Comunità avviato su iniziativa del presidente del Consiglio regionale Francesco Guidolin. Significativi sono alcuni ordini del giorno adottati dal Consiglio regionale sull'autodeterminazione dei popoli, i diritti delle minoranze, la pace positiva.

Con la caduta del Muro di Berlino, l'ingresso nell'Unione europea prima dell'Austria (1995), poi della Slovenia (2004) e infine della Croazia (2013), i numerosi cambiamenti politico-istituzionali intercorsi in Europa – nonché l'evoluzione che ha segnato il sistema della cooperazione transfrontaliera e interregionale con la messa in campo di strategie di sviluppo a livello macroregionale e l'adozione nel 2006 del regolamento comunitario per la creazione di Gruppi europei di cooperazione territoriale con il fine di dare uno *status* giuridico europeo alle organizzazioni territoriali di cooperazione transfrontaliera – hanno posto la Comunità di lavoro Alpe-Adria di fronte a nuove sfide, che richiedevano l'avvio di un percorso di revisione del proprio ruolo e operatività. Tra il 2009 e il 2012, durante il biennio di presidenza del Friuli-Venezia Giulia e poi della Croazia, furono fatti vari tentativi per rilanciare il ruolo della Comunità di lavoro Alpe-Adria, ma senza successo: la Dichiarazione di Villa Manin (2009) e le raccomandazioni del Gruppo *ad hoc* su *Sviluppo delle linee guida politiche, progetti futuri e settori di attività* (2011).

Di qui la decisione, assunta nel 2012, per iniziativa del presidente della Regione del Veneto Luca Zaia (DGR n. 1074 del 12 giugno 2012 - Recesso della Regione del Veneto dalla Comunità di lavoro Alpe-Adria), di istituire, insieme con il Friuli-Venezia Giulia e la Carinzia, cioè dei principali attori di Alpe-Adria, di uscire

dalla Comunità per fondare, con l.r. n. 41 del 12 ottobre 2012, il GECT Euregio senza confini r.l. Contestualmente un altro gruppo di enti territoriali, che facevano parte di Alpe-Adria, diedero vita al network di cooperazione Alleanza Alpe-Adria, con l'obiettivo di contribuire alla costruzione di un'Europa pacifica, democratica, pluralista e sostenibile.

Per Alpe-Adria, a trentacinque anni dalla sua istituzione, quella del GECT è stata una strada quasi obbligata, non soltanto per il livello di sviluppo politico del processo di integrazione europea, ma anche per l'accresciuto ruolo internazionale delle entità territoriali subnazionali che, nell'era dell'interdipendenza e della *multi-level governance*, pone agli Stati come ineludibile il problema del riconoscimento di più avanzate forme di autonomia territoriale. Il GECT è espressione di una chiara volontà politica di passare da una fase di ruoli *senza status* a una di ruoli *con status* giuridicamente definito in via originale. Il GECT è uno strumento dotato di personalità giuridica e quindi della capacità di agire in nome e per conto dei suoi membri. Questo salto di qualità significa non soltanto l'accesso ai fondi europei, ma il definitivo superamento delle difficoltà organizzative e di governo delle Comunità di lavoro derivanti da tradizioni amministrative, legislazioni e procedure nazionali differenti, nonché dall'eterogeneità di competenze che hanno segnato l'esperienza di cooperazione transfrontaliera nella regione delle Alpi orientali.

Il GECT, che assegna alle istituzioni subnazionali un ruolo fondamentale nel gioco della sussidiarietà, costituisce la risposta delle Regioni alla sfida della governabilità, in quanto garantisce più autonomia all'interno dei rispettivi Stati nazionali e maggiore partecipazione politica nel sistema comunitario. Se gli Stati frenano, le istituzioni europee tendono a favorire nuove forme di partnership con gli enti subnazionali, chiedendo a questi stessi enti un più attivo supporto per la realizzazione delle politiche territoriali, in particolare della politica regionale. Tra le ragioni che hanno spinto e tuttora motivano la Regione del Veneto a dar vita a sempre più impegnative forme di cooperazione transfrontaliera e interregionale, vi è la ricerca di una maggiore autonomia. Questa domanda di autonomia cresce in maniera direttamente proporzionale alla consapevolezza delle sfide insite nella condizione di interdipendenza mondiale. Riflette una nuova concezione del confine, visto non più come linea di demarcazione, come fonte di ostilità e pregiudizi, ma come ponte, luogo di incontro, di dialogo, di costruzione di pro-

getti comuni. La Comunità di lavoro Alpe-Adria può considerarsi l'espressione di una fase avanzata del regionalismo sul piano internazionale. Il GECT Euregio senza confini r.l. ne costituisce il naturale sviluppo.

FLAVIO RODEGHIERO

#### QUARTA LEGISLATURA, 1985-1990

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale 30 gennaio 1990, n. 10 - *Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro*. Un'azione propulsiva per generare lavoro.

##### I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (DC, PSI, PSDI, PLI)*  
30 luglio 1985-8 agosto 1989

*Presidente:* Bernini Carlo (DC), Affari generali, rapporti con le istituzioni, bilancio, legge speciale per Venezia, informazione, cultura, emigrazione.

*Vicepresidente:* Carraro Umberto (PSI), Programmazione, piani e progetti, bilancio, in collaborazione con il presidente, rapporti con il credito, diritti civili.

*Assessori:* Bogoni Antonio (DC), Sanità e igiene; Bottin Aldo (DC), Economia e lavoro; Brunetto Giancarlo (PSI), Enti locali, sport, demanio e patrimonio, rapporti con gli enti locali e le comunità montane, rapporti con i comitati di controllo, polizia urbana e rurale, servitù militari, attività sportive, caccia e pesca sportiva; Carollo Giorgio (DC), Organizzazione generale e personale; Creuso Maurizio (DC), Servizi sociali, asili nido, assistenza ai minori e per l'età evolutiva, assistenza e inserimento degli handicappati, assistenza alle persone anziane, consultori familiari, organi istituzionali, coordinamento e vigilanza delle istituzioni pubbliche e private di assistenza, assistenza scolastica, rapporti con il Consiglio regionale; Fabris Pietro (DC), Urbanistica e tutela dell'ambiente, cave e torbiere; Marzaro Mirco (DC), Scuola, istruzione professionale, ricerca scientifica; Panozzo Jacopo (PLI), Turismo, spettacolo, acque termali e protezione civile; Sartori Amalia (PSI), Trasporti; Tomassini Alberto (PSDI), Lavori pubblici e problemi della casa; Veronese Giulio (DC), Agricoltura, economia montana e foreste.

*Giunta regionale (DC, PSI, PSDI, PLI)*

9 agosto 1989-29 luglio 1990

*Presidente:* Cremonese Gianfranco (DC), Affari generali, rapporti con le istituzioni, legge speciale per Venezia, informazione, cultura, emigrazione, lavori pubblici e problemi della casa, lavori pubblici e difesa del suolo.

*Vicepresidente:* Carraro Umberto (PSI), Programmazione, piani e progetti, bilancio, rapporti con il credito, diritti civili.

*Assessori:* Belcaro Pierantonio (PSDI), Attribuzioni da definire; Bogoni Antonio (DC), Sanità e igiene; Bottin Aldo (DC), Economia e lavoro; Carollo Giorgio (DC), Organizzazione generale e personale; Cimenti Camillo (DC), Urbanistica e tutela dell'ambiente; Creuso Maurizio (DC), Servizi sociali; Mainardi Bortolo (PSI), Enti locali, sport, demanio e patrimonio; Marzaro Mirco (DC), Scuola, istruzione professionale, ricerca scientifica; Panozzo Jacopo (PLI), Turismo, spettacolo, acque termali e protezione civile; Sartori Amalia (PSI), Trasporti; Veronese Giulio (DC), Agricoltura e foreste.

*Segretario generale della Programmazione*

Rescigno Rocco

*Consiglieri eletti, 12 maggio 1985*

Basso Luigi (PCI), Beggiate Ettore (Lega), Benedos Fidenzio (DC), Bernini Carlo (DC)<sup>1</sup>, Berro Guido (PRI), Biasibetti Laura (PCI), Boato Michele (Verdi)<sup>2</sup>, Bogoni Antonio (DC), Bottin Aldo (DC), Bragaja Giorgio (PCI), Brunetto Giancarlo (PSI), Burro Renzo (PSI), Calimani De Biasio Luisa (PCI), Canella Bruno (MSI-DN), Capuzzo Luigi (DC), Carollo Giorgio (DC), Carraro Umberto (PSI), Casadei Amelia (DC), Comencini Fabrizio (MSI-DN), Contolini Ottavio (PCI), Cortese Marino (DC)<sup>3</sup>, Covolo Luigi (PSI), Cremonese Franco (DC), Creuso Maurizio (DC), Da Dalt Roberto (DC), Dal Santo Giuseppina (DC), Dal Sasso Felice (DC), Delaini Carlo (DC), Fabris Pietro (DC)<sup>4</sup>, Favaro Gian Pietro (DC), Ferrari Wilmo (DC)<sup>5</sup>, Fontana Gaetano (DC), Fusaro Adriano (PSI), Gallinaro Luciano (PCI), Guidolin Francesco (DC), Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Leone Anna Maria (DC), Lodo Valentino (PCI), Mainardi Bortolo (PSI), Marzaro Mirco (DC), Morandina Renato (PCI), Panozzo Jacopo (PLI), Pasetto Antonio (DC), Pellicani Gio-

<sup>1</sup> Dimissionario il 22 luglio 1989, nominato ministro dei Trasporti.

<sup>2</sup> Dimissionario il 5 maggio 1987, eletto parlamentare.

<sup>3</sup> Dimissionario il 5 maggio 1987, eletto parlamentare.

<sup>4</sup> Dimissionario il 5 maggio 1987, eletto parlamentare.

<sup>5</sup> Dimissionario il 5 maggio 1987, eletto parlamentare.

vanni (PCI)<sup>6</sup>, Perticaro Sante (DC), Pontarollo Giacomo (DC), Pupillo Giuseppe (PCI), Reolon Luigi Gino (DC)<sup>7</sup>, Rocchetta Gianfranco (Lega), Rugolotto Raffaello (DC), Sala Giorgio (DC), Sartori Amalia (PSI), Siviero James (DC), Tanzarella Angelo (PCI)<sup>8</sup>, Tassinari Vittorio (DC), Tomassini Alberto (PSDI)<sup>9</sup>, Tomiolo Alberto (DP), Varnier Giuliano (PCI), Veronese Giulio Fausto (DC), Zanella Siro (PSI)<sup>10</sup>.

*Ufficio di Presidenza*<sup>11</sup>

*Presidente:* Bernini Carlo (DC); *vicepresidenti:* Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Varnier Giuliano (PCI); *consiglieri segretari:* Dal Santo Giuseppina (DC), Perticaro Sante (DC).

*Presidente:* Guidolin Francesco (DC); *vicepresidenti:* Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Varnier Giuliano (PCI); *consiglieri segretari:* Dal Santo Giuseppina (DC), Perticaro Sante (DC).

*Segretario generale del Consiglio Regionale*

De Antoni Antonio e Petrella Antonio

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale 30 gennaio 1990, n. 10 - Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro.*  
*Un'azione propulsiva per generare lavoro*

La competenza regionale in materia di istruzione e formazione trova fondamento in tre articoli della Costituzione: i primi due, di natura programmatica e di principio, sono l'art. 35, secondo comma: «La Repubblica [...] cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», e l'art. 38, terzo comma: «Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professiona-

<sup>6</sup> Dimissionario il 26 febbraio 1986.

<sup>7</sup> Dichiarato decaduto il 17 aprile 1986.

<sup>8</sup> Dimissionario il 24 marzo 1987.

<sup>9</sup> Dimissionario il 9 luglio 1986.

<sup>10</sup> Dichiarato decaduto il 18 aprile 1986.

<sup>11</sup> Seduta del Consiglio regionale del 29 luglio 1985 per l'elezione del presidente a seguito della mancata accettazione della carica da parte del consigliere Carlo Bernini.

le». Il terzo, di natura istituzionale-organizzativa, è contenuto nell'art. 117 del titolo v, *Regioni, province, comuni*: lo Stato ha legislazione esclusiva nelle norme generali sull'istruzione, le Regioni hanno potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale.

Il primo trasferimento della competenza relativa alla formazione professionale diventa effettivo con il DPR n. 10 del 15 gennaio 1972, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale; e i primi interventi legislativi della Regione del Veneto verso le istituzioni di formazione professionale di interesse regionale sono: la l.r. n. 8 del 1974, Contributi della Regione a favore di istituzioni di formazione professionale di interesse regionale e la l.r. n. 81 del 1975, Provvedimenti urgenti in materia di formazione professionale, in attesa dell'emanazione della legge di riordino del settore della formazione professionale. Un secondo trasferimento del sistema di formazione professionale alle Regioni si ha con il decreto che dà attuazione alla delega prevista dalla legge n. 382 del 22 luglio 1975, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, ossia il DPR n. 616 del 24 luglio 1977, nel quale l'art. 35 definisce la materia «istruzione artigiana e professionale», che è «destinata alla qualificazione, perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionale dei lavoratori subordinati e autonomi (nessuna categoria esclusa), purché non diretta al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria».

Nel frattempo, nel paese si era ampliato il dibattito sull'esigenza di una legge quadro del settore, al quale partecipavano, oltre alle forze politiche di maggioranza e di opposizione, anche il sindacato e l'associazione confindustriale. Alla fine, la Regione del Veneto anticipava di qualche mese la legge quadro nazionale con la l.r. n. 59 del 13 settembre 1978, Ordinamento della formazione professionale, frutto di un ampio confronto fra tutte le maggiori forze politiche, impersonate – come è noto – da democristiani, comunisti, socialisti e repubblicani, peraltro in un momento assai difficile del paese.

All'art. 1 si definisce la formazione professionale come un «servizio pubblico teso a realizzare lo sviluppo della personalità e delle capacità tecnico-professionali dei cittadini», da attuare «nel rispetto delle diversità delle proposte e iniziative formative», per

cui si individuano due tipi di Centri di formazione professionale – denominati regionali e riconosciuti – e fra questi i Centri gestiti da enti che siano emanazione di associazioni con finalità formative e sociali, e quelli gestiti invece da enti locali territoriali, organizzazioni dei lavoratori. La legge regionale prevede inoltre l'istituzione dell'Osservatorio permanente per la raccolta e la pubblicazione dei dati sul lavoro. Invece in materia di deleghe viene spostata ogni decisione «fino a che la riforma degli enti locali non avrà dato luogo alla costituzione dell'ente territoriale democratico intermedio che rappresenti la dimensione idonea all'esercizio della delega in questa materia». Per quanto riguarda la programmazione delle attività, si prevede un piano quinquennale e uno annuale, esito della consultazione dei Consigli di comprensorio e dei Consigli scolastici distrettuali, nonché della Consulta per la formazione professionale.

Il 21 dicembre 1978 viene finalmente varata a livello nazionale la legge n. 845, Legge quadro in materia di formazione professionale, che diventa uno strumento della politica attiva del lavoro; viene stabilito un nuovo rapporto con il sistema scolastico e con quello produttivo; si danno le indicazioni per passare a un sistema «per programmazione», elaborato dalla Regione sulla base dei dati offerti da strutture tecniche, quali gli osservatori relativi al mercato del lavoro; il pluralismo gestionale viene assunto dalla legge come fenomeno positivo e, inoltre, la formazione professionale diventa uno strumento privilegiato per la costruzione di un sistema di formazione permanente.

Gli ultimi anni settanta e la prima metà degli ottanta rappresentano a livello nazionale una fase di razionalizzazione e di assetto del sistema ai modelli normativi della legge 845/78. Qualche anno più tardi si registra una riapertura del dibattito alla ricerca di nuove fisionomie della formazione professionale: dagli interessi a carattere istituzionale – quali la delega, i soggetti gestionali e il controllo sociale – si passa ai temi più funzionali, come sono il processo programmatico, quello valutativo: vale a dire dalla preoccupazione di rendere governabile il sistema alla qualità del prodotto formativo.

Le strategie del Veneto si muovono inizialmente su due linee: una di razionalizzazione dell'esistente, caratterizzata dall'articolazione policentrica, da una struttura gestionale mista, dal radicamento territoriale e da un'integrazione della formazione professionale con gli interventi e gli strumenti di politica economica, di

politica del lavoro e politica culturale. La seconda linea ispira la riforma della legge regionale sulla formazione professionale n. 59/78 che produrrà, nel 1990, un articolato, le cui innovazioni di carattere processuale-programmatico e organizzativo-gestionale rappresentano il modello più compiuto e organico di legge regionale di seconda generazione. Con la l.r. n. 10 del 1990 – frutto di due anni di discussione su un disegno di legge presentato dalla Giunta – l'istituzione regionale dispone una programmazione unitaria delle politiche attive del lavoro e la messa a regime dei sistemi di valutazione. Per questo si impegna a «effettuare azioni di formazione professionale, organizzare servizi per l'informazione e l'orientamento al lavoro, svolgere attività di osservazione del mercato del lavoro, sostenere l'occupazione con misure di politica attiva del lavoro». A tal fine «La Regione adotta un programma triennale di tutti gli interventi promossi o finanziati», mentre «la Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, attua il programma triennale attraverso la predisposizione di piani annuali». Allo scopo di coordinare gli interventi di cui all'art. 1 e di curarne la congruità con il Programma regionale di sviluppo, è istituito – all'interno della Giunta regionale – un Comitato interassessorile per il coordinamento delle politiche formative e occupazionali, denominato Gabinetto economico. L'Osservatorio regionale del mercato del lavoro e della professionalità è un servizio pubblico a disposizione della Regione e degli enti pubblici e privati e ha lo scopo di fornire il supporto conoscitivo necessario per l'attività prevista dagli articoli precedenti. Per lo svolgimento di tali attività la Regione stipula una convenzione con il ministro del Lavoro, con riferimento alla legge n. 56 del 28 febbraio 1987. I soggetti che realizzano gli interventi formativi possono essere la stessa Regione nei propri CFP e, nel rispetto di quanto previsto specificamente nella legge n. 845 del 21 dicembre 1978, gli enti e gli organismi di formazione professionale, anche articolati in centri autonomi, con i quali la Regione può convenzionarsi per lo svolgimento delle azioni formative in modo indiretto, che devono possedere determinati requisiti.

Per il perseguimento degli obiettivi del programma triennale e per una più adeguata diffusione del sapere tecnologico, la Giunta regionale può promuovere la costituzione di Centri polo per la ricerca e la sperimentazione, sia direttamente che mediante apposite convenzioni. Nella discussione del provvedimento, il 21 dicembre 1989, l'opposizione, che non approva la legge, rileva come il

piano pluriennale previsto dalla legge 59/1978 non fosse mai stato presentato in Consiglio, mentre i piani annuali venivano presentati in sistematico ritardo, quasi a consuntivo, come pure l'Osservatorio per le politiche del lavoro non fosse mai stato realizzato, e inoltre rimarca una non limpida gestione delle risorse del Fondo sociale europeo.

Nel 2001 la legge costituzionale n. 3 di riforma del titolo v della Costituzione ha affidato alle Regioni, a partire da una serie di obiettivi comuni stabiliti su base nazionale (i Livelli essenziali di prestazione), la determinazione delle caratteristiche dell'offerta formativa, sulla base delle esigenze espresse dai territori e dai mercati del lavoro locali. Viene pertanto in seguito abrogata, anche per l'evoluzione delle professioni e dell'impostazione della formazione, la legge 10 del 1990 e sostituita con la l.r. n. 8 del 31 marzo 2017, Il sistema educativo della Regione Veneto. Il testo, già oggetto di elaborazione da parte della Giunta regionale alla fine della legislatura precedente, si orienta per una strategia attenta alle modalità del processo che ha preso il via con la riforma del titolo v: quello scolastico-formativo, quello dei trasferimenti e infine quello fiscale. Il sistema educativo, così, «è costituito dalle attività e dai servizi realizzati nel territorio regionale da soggetti pubblici e privati, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione, alla formazione e all'obbligo di istruzione, all'inserimento e alla permanenza attiva nel mondo del lavoro e nel contesto sociale, alla crescita delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita».

In attesa dell'effetto delle delibere attuative della legge regionale, una significativa spinta all'efficacia del nuovo quadro legislativo sarà data dalla positiva conclusione delle trattative in atto tra la Regione e lo Stato per ulteriori forme di autonomia, che riguardano anche l'istruzione.

MAURIZIO BUSATTA

QUINTA LEGISLATURA, 1990-1995

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 19 del 3 luglio 1992 - *Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane*. Comunità montana: la resilienza di un «nuovo» ente locale.

I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (DC, PSI, PSDI, PRI)*  
31 luglio 1990-9 novembre 1992

*Presidente:* Cremonese Gianfranco (DC), Affari istituzionali e generali, rapporti con le istituzioni sovranazionali, nazionali e regionali, coordinamento delle politiche di cooperazione internazionale, bilancio.

*Vicepresidente:* Sartori Amalia (PSI), Funzioni vicarie del presidente e, in sua supplenza, rapporti con le istituzioni sovranazionali, nazionali e regionali, trasporti in concessione e in regime di pubblicizzazione, trasporti su rotaia, aerei, marittimi e altri interni, portualità interna e marittima, viabilità e altre infrastrutture, in collaborazione con l'assessore all'economia, problemi del lavoro: rapporti con gli organismi regionali del settore con riferimento alla commissione regionale per l'impiego, all'agenzia regionale per l'impiego, al gabinetto economico regionale; interventi nelle vertenze di lavoro; cassa integrazione guadagni.

*Assessori:* Belcaro Pierantonio (PSDI), Turismo e spettacolo, protezione civile, immigrazione, emigrazione; Bissoli Roberto (DC), Agricoltura e foreste; Bogoni Antonio (DC), Servizi sociali; Bottin Aldo (DC), Economia e occupazione; Carollo Giorgio (DC), Organizzazione generale e personale; Cimenti Camillo (DC), Tutela ambiente e lavori pubblici; Covolo Luigi (PSI), Sanità; Falcier Luciano (DC), Enti locali e sport; Fusaro Adriano (PSI), Urbanistica e beni ambientali; Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Programmazione e finanze; Tesserin Carlo Alberto (DC), Istruzione professionale e cultura.

*Giunta regionale (DC, PSI, Verdi)*  
10 novembre 1992-10 maggio 1993

*Presidente:* Frigo Franco (DC), Affari istituzionali e generali.

*Vicepresidente:* Burro Renzo (PSI), Funzioni vicarie del presidente, economia, occupazione e lavoro.

Adami Francesco (DC), Formazione e servizi sociali; Boato Michele (Verdi), Ambiente, lavori pubblici, urbanistica e mobilità; Buttura Roberto (PSI), Sanità; D'Agrò Luigi (DC), Bilancio, organizzazione generale, personale, enti locali e sport; Fontana Gaetano (DC), Agricoltura e foreste; Pra Floriano (DC), Turismo e cultura.

*Giunta regionale (PCI, PDS, DC, PSI, Verdi, UPV)*  
11 maggio 1993-26 maggio 1994

*Presidente:* Pupillo Giuseppe (PCI), Affari istituzionali e generali.

*Vicepresidente:* Tesserin Carlo Alberto (DC), Funzioni vicarie del presidente, cultura e istruzione professionale, scuola e ricerca scientifica, edilizia scolastica.

*Assessori:* Adami Francesco (DC), Agricoltura e foreste; Beggato Ettore (Union del Popolo Veneto), Diritti civili, sport e tempo libero, emigrazione; Boato Michele (Verdi), Ambiente, cave, ciclo dell'acqua, parchi e beni ambientali; Buttura Roberto (PSI), Sanità; Crema Giovanni (PSI), Enti locali, protezione civile e servizi militari; Miotto Margherita (DC), Politiche sociali; Perticarò Sante (DC), Urbanistica, politiche della casa, viabilità e trasporti; Pra Floriano (DC), Economia; Tanzarella Angelo (PCI) Bilancio e programmazione; Tovo Graziano (DC), Organizzazione generale e personale; Vanni Walter (PCI), Turismo, acque termali, lavoro.

*Giunta regionale (DC/PPI, Lega nord-Liga veneta, PLI, Gruppo federalista antiproibizionista, UPV, Gruppo misto-Forza Italia, Caccia pesca ambiente)*  
27 maggio 1994-25 giugno 1995

*Presidente:* Bottin Aldo (DC), Affari istituzionali e generali.

*Vicepresidente:* Pra Floriano (DC), Funzioni vicarie del presidente, economia.

*Assessori:* Andreatta Mariella (DC), Formazione professionale, diritto allo studio; Beggato Ettore (Union del Popolo Veneto), Enti locali, diritti civili, emigrazione; Berlato Sergio (Caccia pesca ambiente), Beni demaniali e patrimoniali, valorizzazione delle risorse faunistiche; Cadrobbi Paolo (PLI), Sanità; D'Agrò Luigi (DC), Programmazione, bilancio, lavoro, cultura e sport; Fontana Gaetano (DC), Agricoltura e foreste; Guadagnin Tullio (PSI), Urbanistica, beni ambientali e parchi, viabilità e trasporti; Leone Anna Maria (DC), Turismo, acque minerali e termali, servizi sociali; Marangon Renzo (DC)<sup>1</sup>, Ambiente, lavori pubblici, cave, ciclo dell'ac-

Veneto (?)  
UPV  
aggiungere  
alle sigle (?)

<sup>1</sup> Renzo Marangon (DC) entrò in Consiglio regionale nel 1993, in sostituzione di Giu-

qua, protezione civile; Vesce Emilio (Antiproibizionisti sulla droga), Politiche sociali.

*Segretario generale della Programmazione*

Sala Giorgio e Lanna Giovanni

*Consiglieri eletti, 6 maggio 1990*

Adami Francesco (DC), Andreatta Mariella (DC), Armano Elio (PCI), Beggiano Ettore (Union del Popolo Veneto), Belcaro Pierantonio (PSDI), Benedos Fidenzio (DC)<sup>2</sup>, Berlatto Sergio (Caccia pesca ambiente), Bissoli Roberto (DC)<sup>3</sup>, Boato Michele (V. Arc.), Bogoni Antonio (DC), Borghero Pierpaolo (PCI)<sup>4</sup>, Bortolotto Francesco (V. Arc.), Bottin Aldo (DC), Burro Renzo (PSI), Buttura Roberto (PSI), Cacciari Paolo (PCI), Cadrobbi Paolo (PLI), Carollo Giorgio (DC), Carraro Umberto (PSI), Ceccarelli Silvano (Iniziativa civica), Cimenti Camillo (DC), Comencini Fabrizio (MSI-DN), Corazzin Antonio (DC), Covolo Luigi (PSI), Crema Giovanni (PSI), Cremonese Gianfranco (DC)<sup>5</sup>, Creuso Maurizio (DC)<sup>6</sup>, Da Dalt Roberto (DC), D'Agro Luigi (DC), Falcier Luciano (DC), Favaro Gian Pietro (DC), Fontana Gaetano (DC), Frigo Franco (DC), Fusaro Adriano (PSI), Gabanizza Giorgio (PCI), Gobbo Giampaolo (LN), Guadagnin Tullio (PSI), Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Leone Anna Maria (DC), Marin Marilena (Liga-LN)<sup>7</sup>, Marzaro Mirco (DC), Miotto Margherita (DC), Perticarò Sante (DC)<sup>8</sup>, Pra Floriano (DC), Pupillo Giuseppe (PCI), Rocchetta Franco (LN)<sup>9</sup>, Rossi Ivo (V. Arc.), Sartori Amalia (PSI), Tanzarella Angelo (PCI), Tessarin Carlo Alberto (DC), Tovo Graziano (DC), Trento Guido (DC), Valpiana Massimo (V. Arc.), Vanni Valter (PCI), Varisco Ruddy (PCI), Venturini Giuseppe (DC), Veronese Giulio Fausto (DC)<sup>10</sup>, Vesce Emilio (Antiproibizionisti sulla droga), Vigna Lorenzo (PCI), Viridis Maria Caterina (PCI)<sup>11</sup>.

*Ufficio di Presidenza<sup>12</sup>*

lio Veronese (DC).

<sup>2</sup> Deceduto il 21 ottobre 1993.

<sup>3</sup> Dimissionario il 22 marzo 1993.

<sup>4</sup> Deceduto il 12 marzo 1993.

<sup>5</sup> Dimissionario il 5 aprile 1993, eletto parlamentare.

<sup>6</sup> Dimissionario il 1° gennaio 1992, eletto parlamentare.

<sup>7</sup> Dimissionaria il 14 aprile 1994, eletta parlamentare europea.

<sup>8</sup> Dimissionario il 14 aprile 1994, eletto parlamentare europeo.

<sup>9</sup> Dimissionario il 1° gennaio 1992, eletto parlamentare.

<sup>10</sup> Dimissionario l'8 novembre 1993.

<sup>11</sup> Dimissionaria il 17 marzo 1993.

<sup>12</sup> Seduta del Consiglio regionale del 30 luglio 1990 per l'elezione del presidente e di

Presidente: Sartori Amalia (PSI); vicepresidenti: Da Dalt Roberto (DC), Tanzarella Angelo (PCI); consiglieri segretari: Guillion Mangilli Vittorio (PRI), Frigo Franco (DC).

Presidente: Carraro Umberto (PSI); vicepresidenti: Da Dalt Roberto (DC), Tanzarella Angelo (PCI); consiglieri segretari: Rossi Ivo (Verdi), Frigo Franco (DC).

*Segretario generale del Consiglio regionale*

Petrella Antonio, Martorana Giacomo

2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 19 del 3 luglio 1992 - Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane.*

*Comunità montana: la resilienza di un «nuovo» ente locale*

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali disegnato dalla legge statale n. 142 dell'8 giugno 1990 qualifica espressamente le Comunità montane come enti locali «costituiti con leggi regionali tra Comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia» allo scopo di promuovere «la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati».

Il Consiglio regionale del Veneto è il primo in Italia ad attuare simile previsione: accanto ai Comuni e alla Provincia si inserisce il «nuovo» ente locale Comunità montana. Il percorso si avvia, come si dice, «dal basso» registrando, prima ancora delle consultazioni formali di rito, confronti e proposte di ampio respiro soprattutto sul tema della dimensione territoriale ottimale e della specificità di un modello istituzionale differenziato per le zone montane. La l.r. n. 19 del 3 luglio 1992 è il frutto di una discussione pubblica molto approfondita, che vede addirittura il rinvio, da parte del commissario del governo (siamo prima della riforma del titolo V della Costituzione), del progetto iniziale approvato in una seduta straordinaria convocata a Belluno, in quanto capoluogo della montagna

un consigliere segretario in sostituzione del presidente Amalia Sartori e del consigliere segretario Vittorio Guillion Mangilli dimissionari.

veneta, il 12 dicembre 1991.

È quindi una storia lunga quella che precede la l.r. 19/1992, di cui vale la pena ricostruire i passaggi essenziali. La cultura politica del Veneto giudica la legge 142 un'occasione, non solo di adeguamento ordinamentale o di riordino territoriale (all'epoca esisteva una Comunità montana con proiezione interprovinciale e non sempre la dimensione di vallata, ritenuta la più idonea per l'esercizio associato delle funzioni comunali, trovava riscontro nell'assetto territoriale vigente), bensì e prima di tutto una risposta concreta all'esigenze di autogoverno e di sviluppo autopropulsivo che le zone montane continuavano a sollecitare sia a livello regionale che in ambito nazionale (nel febbraio 1991 aveva concluso i propri lavori il Comitato consultivo per la montagna costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con un disegno di legge da cui nascerà la legge statale n. 97/1994).

In Veneto il dibattito sul futuro profilo delle Comunità montane comincia nell'estate 1991, a un anno dall'entrata in vigore della legge 142. Il 6 luglio Belluno ospita un convegno a cui partecipano il presidente della Regione, Franco Cremonese, parecchi consiglieri regionali, molti amministratori locali, studiosi ed esperti. Fin dal titolo – *Proposte per la montagna veneta dopo la legge 142* – l'incontro pone l'accento sull'elaborazione di un disegno di legge nuovo, abrogativo della vigente l.r. n. 11/1973, in modo da dare slancio al ruolo programmatico, decisionale e gestionale del «nuovo» ente, visto nella duplice veste di «Comune dei Comuni» che ne fanno parte e di motore dello sviluppo locale attraverso «gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalle leggi statali e regionali», secondo quanto, appunto, prefigurato dalla legge 142.

Molti gli spunti e gli obiettivi che si prospettano all'orizzonte per la legge regionale *in itinere*. A formare l'ordito di tale approccio sono le funzioni «proprie» da riconoscere alle Comunità, la peculiarità dei territori montani, il principio delle pari opportunità (ribadito nel Programma regionale di sviluppo 1988-1990), la qualità dei servizi da garantire alle popolazioni residenti, la cooperazione interistituzionale e le risorse economiche necessarie allo scopo. La prima Commissione consiliare elabora un progetto di legge unificato alla luce di due distinte iniziative: una del gruppo consiliare PDS (primo firmatario il consigliere Angelo Tanzarella) e un'altra a cura della Giunta regionale. La Commissione ne completa l'esame il 6 dicembre, e il 12 successivo il Consiglio regionale vene-

to si riunisce, per la prima volta fuori sede, scegliendo Belluno come cornice nella quale discutere e approvare le Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane. Relatore in aula (l'Auditorium comunale di Belluno, già Palazzo dei Vescovi) è il consigliere socialista Giovanni Crema, a cui la prima Commissione ha affidato l'analisi di tutto il processo attuativo della l.r. 142.

Il progetto approvato, a larga maggioranza, a Belluno viene fermato dal governo e rinviato a nuovo esame. Tre i rilievi sollevati, quello più pregnante riguarda il criterio di classificazione dei territori montani da ricomprendere in Comunità. Il Veneto avrebbe voluto applicare i «principi» contenuti nella Direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 268 del 28 aprile 1975 sulle aree rurali e svantaggiate. Un meccanismo classificatorio autonomo che ampliava la delimitazione delle zone montane, che Roma tuttavia contesta («Nell'attuale quadro normativo, deve ritenersi esaurita la possibilità di procedere ad altre, nuove, classificazioni di territori montani») e che perciò viene lasciato cadere (anche se la successiva l.r. n. 51/1993 riaprirà tale opzione, venendo più tardi abrogata dalla l.r. n. 25 dell'8 agosto 2014).

Archiviato il 1991, con l'anno nuovo il Consiglio regionale riprende in mano il filo e ridisegna la legge nelle parti impugnate dal governo. La prima Commissione consiliare aderisce alle osservazioni ricevute e il 13 maggio 1992 approva il progetto di legge. In aula lo presenta sempre il consigliere Crema. Il 28 maggio l'assemblea, a larga maggioranza, approva il testo, che viene promulgato in data 3 luglio. Votano a favore DC, PSI, PDS, PRI, PSDI. Nascono così 19 Comunità montane (in precedenza erano 18) dislocate su 161 Comuni nelle quattro province di Belluno, Treviso, Verona e Vicenza. La composizione dei Consigli comunitari varierà da tre a sei rappresentanti per Comune in ragione della rispettiva classe demografica (ora la l.r. n. 2/2020 abroga del tutto la 19 e, novellando la l.r. n. 40/2012, che superando le Comunità ha istituito le Unioni montane, rimette allo Statuto dell'ente la definizione del numero dei consiglieri, garantendo la rappresentanza di ogni Comune e delle rispettive minoranze). Alle Comunità montane la l.r. 19 assegna «ogni funzione strettamente connessa alla montagna», l'esercizio associato di «funzioni proprie e di servizi» dei Comuni che vi fanno capo, l'attuazione dei già citati interventi speciali per la montagna «finalizzati a ovviare agli svantaggi naturali e permanenti insiti nei territori montani, in modo da assicurare la permanenza e pari opportunità alle popolazioni residenti, dal punto di vista

ambientale, civile, economico e sociale». Alle Comunità montane sono riconosciute pure funzioni programmatiche imperniate, in particolare, sullo strumento del Piano pluriennale di sviluppo socio-economico che deve avere un taglio, nello stesso tempo, intercomunale e intersettoriale e trovare «riscontro operativo» nel bilancio pluriennale.

La legge regionale 19 rafforza quindi i due pilastri su cui poggia l'attività delle Comunità: braccio operativo dei rispettivi Comuni e leva per lo sviluppo locale, «nell'ambito della programmazione regionale e provinciale». Verranno poi gli anni difficili che, sull'onda di una dirompente antipolitica, ne metteranno in discussione la collocazione istituzionale e la stessa utilità operativa, ma per le Comunità montane venete la l.r. 19 apre una stagione che, almeno fino alla legge finanziaria statale 2008, dà loro modo di crescere e di valorizzare, secondo le diverse vocazioni dei territori, il ruolo di supporto a fianco e per conto dei Comuni, con non poche buone pratiche che le fanno apprezzare all'opinione pubblica locale sia come aggregazioni associative, sia come promotrici della manutenzione del territorio, sia come luoghi nei quali sviluppare la programmazione negoziata secondo le linee guida dell'Unione europea, a cui lo Stato si uniforma.

Benché espressamente dichiarate, restano avvolte nell'ombra due intuizioni innovative che la legge contiene. Si tratta dell'obiettivo – ora abrogato – di promuovere attraverso le Comunità «la partecipazione delle popolazioni montane al generale processo di sviluppo socio-economico della montagna, favorendone, in particolare, le condizioni di residenza, di sviluppo demografico e la crescita culturale, professionale ed economica». Parimenti inattuata la previsione di individuare, nell'ambito di ogni singola Comunità montana, fasce altimetriche di territorio «al fine di garantire la differenziazione e la graduazione degli interventi» di competenza della Regione o della Comunità montana medesima. Fra i primi criteri da considerare, la legge indica la «fragilità ecologica» dell'area interessata e i connessi «rischi ambientali». Istituito un fondo regionale per gli investimenti in montagna, la l.r. 19 introduce altresì una griglia per il riparto dei finanziamenti, successivamente perfezionata, ma di fatto legata subito non solo al dato della popolazione residente, ma anche all'estensione della superficie, nonché allo stato di dissesto idrogeologico, alle condizioni economiche e sociali determinate dal grado di spopolamento e dall'altimetria dei centri abitati del territorio.

Oggi che l'associazionismo comunale anche in Veneto ha messo a segno risultati importanti, non si può non osservare che, almeno in quota, molte spinte sono maturate grazie proprio all'esperienza di un livello sovracomunale intermedio portata avanti dalle Comunità ora Unioni montane. Non a caso 17 delle 19 Comunità montane si sono trasformate in Unioni, con solo due situazioni, a fine 2019, ancora in mezzo al guado, ma con un panorama di attività che, pur evolute negli anni, hanno manifestato una significativa capacità di resilienza, dovuta a un vestito normativo tutt'altro che effimero. Rimane invece in chiaroscuro il bilancio sulle politiche regionali a favore dei territori montani che sono seguite negli ultimi vent'anni.

FLAVIO RODEGHIERO

## SESTA LEGISLATURA, 1995-2000

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 8 del 7 aprile 1998 - *Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario*. Garantire lo studio per elevare la conoscenza

## I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (FI, PPI, AN)*  
26 giugno 1995-6 giugno 2000

*Presidente:* Galan Giancarlo (FI-PPL), Politiche istituzionali e della comunicazione.

*Vicepresidente:* Canella Bruno (AN), Funzioni vicarie del presidente e politiche dell'organizzazione e del personale.

*Assessori:* Bazzoni Raffaele (FI-PPL), Politiche della mobilità; Berlato Sergio (AN), Politiche del settore primario; Bolla Pierluigi (FI-PPL), Politiche per lo sviluppo del turismo e per la promozione delle attività produttive; Bozzolin Franco (CCD), Politiche delle autonomie locali e della città; Braghetto Iles (CCD), Politiche sanitarie; Campa Cesare (FI-PPL), Politiche dell'occupazione e dello sport; Fontana Gaetano (FI-PPL), Politiche per la difesa e la pianificazione del territorio; Gava Fabio (FI-PPL), Politiche finanziarie e della programmazione; Giorgetti Massimo (AN), Politiche per l'ambiente; Pra Floriano (FI-PPL), Politiche di sviluppo dell'economia; Zanon Raffaele (AN), Politiche sociali.

*Segretario generale della Programmazione*

Mazzoni Pier Alessandro.

*Consiglieri eletti, 23 aprile 1995<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> I candidati al Consiglio regionale elencati nel Listino regionale, ai sensi della nuova legge regionale, sono bloccati.

Adami Francesco (PP), Armano Elio (PDS), Bazzoni Raffaele (FI-PPL), Beggiano Ettore (LN), Bellotti Luca (AN), Bergamo Ugo (CCD)<sup>2</sup>, Berlato Sergio Antonio (AN)<sup>3</sup>, Bertaso Adriano (LN), Boato Michele (Verdi), Bolla Pierluigi (FI-PPL/Listino regionale)<sup>4</sup>, Bozzolin Franco (CCD), Braghetto Iles (FI-PPL/Listino regionale), Buttura Roberto (PDD), Cacciari Paolo (PRC), Campa Cesare (FI-PPL), Campion Elder (PDS), Canella Bruno (AN), Casarin Vittorio (FI-PPL)<sup>5</sup>, Chisso Renato (FI-PPL), Comencini Fabrizio (LN), Costanzo Carlo (FI-PPL/Listino regionale), De Checchi Fabrizio (FI-PPL), De Poli Antonio (CCD/Listino regionale), De Togni Alberto (FI-PPL), Foggiano Mariangelo (LN), Fontana Gaetano (FI-PPL), Gabanizza Giorgio (PDS), Galan Giancarlo (FI-PPL/Listino regionale), Galante Severino (PRC), Gava Fabio (FI-PPL)<sup>6</sup>, Giomo Franco Luigi (AN/Listino regionale)<sup>7</sup>, Giorgetti Massimo (AN/Listino regionale), Gobbo Gian Paolo (LN), Leone Anna Maria (FI-PPL/Listino regionale), Marangon Renzo (FI-PPL), Mazzon Vittoriano (FI-PPL), Milani Giuseppe (FI-PPL), Miotto Anna Margherita (PP), Morosin Alessio (LN), Munaretto Michele (LN), Padoin Antonio (FI-PPL), Paolucci Paolo (PDS), Pasqualetto Lucio (FI-PPL), Piccolo Francesco (FI-PPL), Pirrami Letizia (AN/Listino regionale), Poirè Alberto (LN), Pra Floriano (FI-PPL), Prior Franco (AN), Qualarsa Nadia (FI-PPL/Listino regionale), Resler Elso (PDD), Roccon Franco (LN), Rolando Giovanni Battista (PDS), Rossi Ivo (Verdi), Rossi Mario (FI-PPL), Sartori Amalia (FI-PPL/Listino regionale), Scaravelli Paolo (AN), Sprocati Giampaolo (PDS), Tesserin Carlo Alberto (PP), Ubaldi Roberto (PP), Vanni Valter (PDS), Variati Achille (PP), Varisco Ruddy (PDS), Vigna Lorenzo (PDS), Zanon Raffaele (AN), Zigiotta Tiziano (FI-PPL/Listino regionale).

*Ufficio di Presidenza*

Presidente: Sartori Amalia (FI); vicepresidenti: Comencini Fabrizio (LN-Liga), Armano Elio (PDS); consiglieri segretari: Bellotti Luca (AN), Casarin Vittorio (CDU).

*Segretario generale del Consiglio regionale*

Lanna Giovanni

<sup>2</sup> Il 24 settembre 1997 viene eletto come seggio incrementale (il Consiglio Regionale passa da 64 a 65).

<sup>3</sup> Dimissionario il 17 dicembre 1999, eletto parlamentare europeo.

<sup>4</sup> Dimissionario il 14 dicembre 1999, nominato commissario straordinario dell'Ente Fiera di Verona.

<sup>5</sup> Dimissionario il 21 luglio 1999, eletto presidente del Provincia di Padova.

<sup>6</sup> La sentenza del Consiglio di Stato n. 48/1985 corregge i risultati elettorali. Il Consiglio elettorale proclama eletto Onorio De Boni.

<sup>7</sup> Dimissionario il 5 dicembre 1995.

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 8 del 7 aprile 1998 - Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario. Garantire lo studio per elevare la conoscenza*

Il diritto allo studio costituisce un servizio alla persona. È la concretizzazione dei diritti sociali che esplicano il principio di eguaglianza. In Italia – secondo una prevalente logica di uniformità su base centralistica – l'erogazione di questi servizi è sempre stata ritenuta compito dello Stato. La legge Casati – la prima disciplina dell'intero ordinamento scolastico, compresa l'università, prevista con il regio decreto legislativo n. 3725 del 13 novembre 1859, entrata in vigore nel 1861 – seguiva infatti il modello napoleonico-prussiano, che aveva un impianto fortemente accentratore. Non prevedeva alcun intervento per l'assistenza agli studenti.

Solo dopo sessant'anni si ha il primo intervento in questo settore, con la riforma Gentile approvata con regio decreto n. 2102 del 1923, che prevedeva un finanziamento agli studenti meno abbienti onde far fronte all'onere delle tasse universitarie. Segue non molti anni dopo il Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore – il regio decreto n. 1592 del 1933 –, con il quale venivano costituite presso ogni ateneo le Opere universitarie, con il compito di promuovere, attuare e coordinare le varie forme di assistenza materiale, morale e scolastica agli studenti. Organismi autonomi strumentali delle università, erano enti pubblici non economici, sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Educazione nazionale, in linea con gli indirizzi centralisti che caratterizzano tutto quel periodo. L'inserimento di una norma di rango costituzionale in materia di diritto allo studio – quale fu l'art. 34 della Costituzione italiana – ha riconosciuto piena dignità al diritto allo studio. Tuttavia, tale costituzionalizzazione non ha concretamente garantito la sua piena e immediata effettività, almeno fino al trasferimento delle relative funzioni a favore delle Regioni avvenuto negli anni settanta, fatta eccezione per l'istituzione dell'assegno di studio, che fu previsto dalla legge n. 80 del 14 febbraio 1963, Istituzione dell'assegno di studio universitario, previsione che ha consentito la promozione di servizi quali le mense e gli alloggi.

La nuova fase ha inizio quindi con il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative all'assistenza universitaria, a opera del DPR n. 616 del 1977. L'art. 44 dispone: «sono trasferite alle Regioni, per

il rispettivo territorio, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari. Sono trasferiti alle Regioni a statuto ordinario le funzioni, i beni ed il personale delle Opere universitarie». Il primo intervento della Regione del Veneto per l'università si ha con la l.r. n. 83 del 31 maggio 1980, Finanziamento straordinario all'Opera Universitaria di Venezia per l'acquisto di un immobile da adibire a casa dello studente, per arrivare subito dopo alla l.r. n. 50 del 22 ottobre 1982, Norme per l'attuazione del diritto allo studio nelle Università. Con tale disposizione normativa si intendeva realizzare l'attuazione del diritto allo studio nell'ambito universitario «attraverso i servizi di informazione e di orientamento sulla situazione occupazionale e sugli sbocchi professionali; l'attribuzione dell'assegno di studio universitario corrisposto, di regola, in servizi; l'istituzione e gestione di strutture di mensa; l'istituzione e gestione di strutture abitative; la previsione di interventi e provvidenze a favore degli studenti portatori di handicap (art. 2). La scelta operativa fu quella di costituire un organismo specifico in ogni sede di università, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con un Consiglio di amministrazione più articolato rispetto alle Opere universitarie». Veniva inoltre stabilito che «La Giunta regionale approva entro il mese di maggio di ogni anno, con propria deliberazione, gli interventi per il diritto allo studio universitario. La Giunta regionale presenterà, ogni anno, al Consiglio regionale, una relazione», dichiarando così l'intenzione di rendere partecipe il Consiglio regionale di una discussione sul tema: ma tale impegno, come verrà rilevato negli interventi in sede di discussione della successiva legge sul diritto allo studio, la n. 8 del 1998 al nostro esame, pare non essere mai stato adempiuto.

Tuttavia, una normativa nazionale in materia non sarà approvata che nel 1991, con la legge n. 390 del 2 dicembre, Norme sul diritto agli studi universitari. Nella struttura della legge quadro si afferma che «gli interventi disciplinati nei commi precedenti (servizi mensa, alloggi, borse di studio) devono essere funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative, che restano autonomamente regolate dalle università ai sensi dell'art. 33 della Costituzione», e si indica chiaramente che la materia del diritto allo studio universitario può trovare piena attuazione solo attraverso l'attivazione del raccordo di tre soggetti diversi: Stato-Regioni-Università. L'elemento più significativo della norma riguarda però l'aspetto organizzativo-gestionale, che prevede

l'obbligo di costituzione di un organismo regionale di gestione presso ogni università, con autonomia amministrativa e gestionale. Ma tale legge quadro più in generale «ha dettato principi molto rigidi ed accentratori in materia e, in particolare, ha riservato allo Stato il potere di definire, ai fini di indirizzo e coordinamento, i due punti chiave della materia, cioè i requisiti socio-economici di accesso ai servizi e alle provvidenze, da un lato, e le condizioni di merito scolastico minimo per conseguire quei servizi e quelle provvidenze, dall'altro». In particolare, l'art. 4 della legge prevede l'adozione di un decreto del presidente del Consiglio dei ministri con compiti assai penetranti, che vanno molto al di là del mero coordinamento e del monitoraggio delle politiche regionali, in quanto vincola sia le funzioni amministrative sia quelle legislative nelle Regioni ordinarie e speciali, così da obbligare – pur essendo un atto amministrativo, quindi inferiore anche alla legge regionale – le stesse Regioni quanto la legge quadro.

Pressoché tutte le Regioni provvidero comunque a emanare una propria norma di adeguamento prima della successiva riforma costituzionale attuata nel 2001. L'ultima tra esse fu proprio la Regione del Veneto: rimasero fuori solo la Calabria, la Campania e la Sicilia, che vi provvidero solamente dopo la suddetta riforma costituzionale. Il governo, con la legge di bilancio 1996, legge n. 549 del 28 dicembre 1995, istituì la tassa regionale per il diritto allo studio: la Regione del Veneto provvide ad applicare il dettato normativo con la l.r. n. 15 del 18 giugno 1996, Istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, adeguamento degli importi delle borse di studio regionali e determinazione dei limiti di reddito.

Nel frattempo, era arrivato nel 1994 il primo decreto attuativo della legge 390 del 1991 con la definizione dei criteri di tipologie e indirizzi, e nell'aprile 1997 il secondo decreto attuativo: entrambi apportarono consistenti variazioni all'impianto complessivo, mentre iniziava il percorso relativo all'autonomia delle università. La VI Commissione regionale aveva intanto cominciato ad affrontare il tema dell'adeguamento della normativa regionale sul diritto allo studio con un incontro il 9 novembre 1995 all'università di Ca' Foscari, al quale erano seguiti altri incontri presso le università di Padova e di Verona. La Commissione arrivava a licenziare un testo il 4 dicembre 1997, frutto di un assiduo lavoro di confronto tra assessorato e consiglieri. Nel dibattito in aula emerge una chiave di lettura del provvedimento che – a volte – pare più tecnica che

strategica, come la distinzione posta tra servizi «pesanti» (alloggi, mensa, per esempio) e servizi «leggeri» (orientamento, *consulting*, supporti tecnologici e didattici, internazionalità), o una lettura del diritto allo studio come un tema dello «stato del benessere».

Il dettato normativo presenta alcuni elementi di assoluta novità rispetto alla l.r. 50 del 1982: si prevede – come già avveniva per la formazione professionale – un piano triennale (con attuazione annuale); non si parla più di assegno di studio, corrisposto di regola in servizi, ma di borse di studio, e si prevedono iniziative per favorire l'accesso al credito degli studenti mediante i prestiti d'onore; inoltre, sono previste attività di collaborazione con l'università nei settori culturale, sportivo e ricreativo e degli interscambi di studenti; i vecchi enti per il diritto allo studio vengono trasformati in Azienda, dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia gestionale e imprenditoriale; viene istituita, ai sensi dell'art. 10 della l.r. 390/1991, la Conferenza Regione-Università del Veneto, composta da venti membri rappresentanti Istituzioni, Università e Territori, con lo scopo di promuovere il coordinamento degli interventi di competenza della Regione e delle università, che dovrebbe riunirsi almeno tre volte all'anno, anche se di questa attività non risulta traccia alcuna. Negli organi dell'Azienda viene aggiunta una figura tecnica dirigenziale, il direttore, nominato dal consiglio di amministrazione con rapporto contrattuale di tipo privatistico.

Il consiglio di amministrazione dell'Azienda, notevolmente snellito, è nominato con decreto del presidente della Giunta regionale ed è composto dal presidente, da quattro rappresentanti della Regione eletti dal Consiglio regionale con voto limitato a tre, e da quattro rappresentanti delle università, di cui due eletti dalla componente studentesca. Il presidente dell'Azienda non è più eletto da e in seno al consiglio di amministrazione, ma nominato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, d'intesa con il rettore di riferimento. È ampliata anche la previsione del servizio di informazione e di orientamento al lavoro, con la funzione di indirizzare gli studenti della scuola media superiore diplomandi e neodiplomati, e quelli dell'università diplomandi, laureandi e neolaureati, alla conoscenza delle linee generali della situazione socio-economica del territorio. Infine, la Regione predispose – nel quadro della programmazione prevista all'art. 36 – interventi per l'edilizia residenziale universitaria, a norma dell'art. 18 della l.r. n. 390 del 2 dicembre 1991.

Proprio in questo settore, nel 2000, venne emanata la legge

nazionale n. 338 del 14 novembre, Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari, utilizzata in seguito ampiamente anche dalla Regione del Veneto, la quale interviene con fondi significativi a sostenere la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari. Questa legge ha l'indubbio merito di promuovere con risorse pubbliche a fondo perduto l'aumento della residenzialità universitaria a disposizione di Regioni, Province autonome, enti regionali per il diritto allo studio, università, consorzi universitari, cooperative di studenti senza fine di lucro; interviene a fondo perduto anche a favore del capitale immobiliare di università non statali e collegi universitari, pur non offrendo a tutti costoro un servizio secondo il principio della promozione dei «capaci e meritevoli ma privi di mezzi», che dovrebbe costituire il perno costituzionale per questo tipo di intervento pubblico.

Questo è comunque l'assetto organizzativo e l'intreccio delle competenze che si ha sino all'entrata in vigore nel 2001 della legge costituzionale n. 3, che riforma il titolo v della parte seconda della Costituzione, la quale ha posto il diritto allo studio tra le competenze residue proprie delle Regioni. Spetta così alla legislazione dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) in maniera esclusiva, e all'individuazione dei livelli essenziali corrisponde il preciso obbligo a carico dello Stato di garantirne il godimento, mentre in assenza di questa determinazione il diritto sociale è sottoposto alla discrezionalità del legislatore ed è condizionato alle disponibilità finanziarie.

Dal 2001, quindici Regioni hanno emanato nuove leggi in materia, introducendo più semplicemente alcune novità organizzative dei servizi del diritto allo studio: in particolare, si è passati a un'agenzia regionale unica del diritto allo studio – anche per motivi di economicità degli organi di gestione – in Lazio, in Piemonte, in Liguria, in Puglia, in Emilia-Romagna e in Calabria, mentre la Lombardia ha affidato alle università i compiti di gestione dei servizi e delle azioni del diritto allo studio, garantendo maggiore controllo delle azioni da parte degli studenti e ampliando gli aiuti finanziari e i servizi, pur mantenendo invece il compito di coordinamento e di generale organizzazione. Qualche proposta di legge in queste direzioni è apparsa anche in VI Commissione della Regione del Veneto, ma senza esito.

La legge regionale del Veneto n. 39 del 28 novembre 2014 ha successivamente ridotto le modalità per la nomina del commissario,

nel caso di *impasse* nell'individuazione della figura del presidente, e ha snellito il cda degli enti, con un presidente, due rappresentanti della Regione designati dal Consiglio regionale, di cui uno è espressione della minoranza, e due rappresentanti delle università, di cui uno designato dalla componente studentesca.

Intanto, mentre l'Europa ha festeggiato il raggiungimento del target del 40% di laureati in anticipo rispetto all'obiettivo prefissato per il 2020 – secondo quanto comunicato dall'EUROSTAT nel 2018 essa contava già il 40,7% di giovani europei (trenta-trentaquattro anni) in possesso di un titolo di formazione terziaria –, ritroviamo invece l'Italia fra le eccezioni, quale fanalino di coda nell'Unione europea con il 27,8% di laureati, superata solo dalla Romania con il 24,6%. Nella classifica nazionale la Regione del Veneto sta nella mediocre metà, con il 18,80% di laureati. Ma questa scarsità non si traduce in un vantaggio nel mercato del lavoro per i nostri «dottori»: i tassi di disoccupazione dei nostri laureati, ma anche dei diplomati, sono molto più alti di quelli di paesi dalla struttura economica simile al nostro. E l'Italia peraltro sta anche nel novero dei paesi con più abbandoni agli studi, dopo Spagna, Malta e Romania.

I dati dell'analisi dell'OCSE nell'ultimo rapporto *Education at a Glance 2017. Uno sguardo sull'educazione*, che ha analizzato quarante paesi in tutto il mondo, suggeriscono che bisognerebbe rendere più consapevoli gli studenti sui bisogni emergenti, per esempio modulando le tasse di iscrizione, le borse di studio o coinvolgendo esperti del mercato del lavoro nell'orientamento alle superiori, e quindi all'università. Inoltre, sarebbe utile rafforzare i legami tra insegnamento universitario ed economia, tra università e imprese: proprio il compito di un efficace ed efficiente servizio di diritto allo studio.

SANDRO DE NARDI

## SETTIMA LEGISLATURA, 2000-2005

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 11 del 13 aprile 2001 - *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 12. Una «rivoluzione copernicana» per il sistema autonomistico*

## I. RAPPRESENTANTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (FI, AN, Liga veneta Lega Nord Padania, CCD, CDU)*  
6 giugno 2000-18 maggio 2005

*Presidente:* Galan Giancarlo (FI), Politiche istituzionali e di governo.  
*Vicepresidente:* Gava Fabio (FI), Politiche sanitarie.

*Assessori:* Bellotti Luca (AN), Politiche di bilancio; Chisso Renato (FI), Politiche per l'ambiente e per la mobilità; Conta Giancarlo (FI), Politiche per l'agricoltura, artigianato e commercio; De Poli Antonio (CCD), Politiche sociali; Finozzi Marino (LN), Politiche per la piccola e media impresa; Giorgetti Massimo (AN), Lavori pubblici; Grazia Raffaele (FI), Politiche dell'occupazione, della formazione, dell'organizzazione e delle autonomie locali; Padoin Antonio (CDU), Politiche per il territorio; Pra Floriano (FI), Politiche del turismo e della montagna; Serrajotto Ermanno (LN), Politiche per la cultura e l'identità veneta; Zanon Raffaele (AN), Politiche della sicurezza e dei flussi migratori.

*Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, la Giunta regionale cessa di essere eletta dal Consiglio. Ai sensi dell'art. 2 della legge, il presidente della Giunta regionale, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Ai sensi dell'art. 5 della legge, che detta disposizioni transitorie, valide fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali, entro dieci giorni dalla proclamazione il presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un vicepresidente, e può successivamente revocarli.*

*Segretario generale della Programmazione*

Rasi Caldogno Adriano

*Consiglieri eletti, 16 aprile 2000<sup>1</sup>*

Adami Francesco (Lista Cacciari), Bazzoni Raffaele (FI), Bettin Gianfranco (Verdi), Braghetto Iles (CDU), Bozzolin Franco (CCD), Cacciari Massimo (Cacciari per il Veneto)<sup>2</sup>, Campa Cesare (FI)<sup>3</sup>, Campagner Maria Luisa (Lista Cacciari), Champion Elder (DS), Canella Bruno (AN), Caner Federico (LN), Cavaliere Enrico (LN/Listino regionale «Veneto»), Chisso Renato (FI)<sup>4</sup>, Conta Giancarlo (FI)<sup>5</sup>, Conte Maurizio (LN), Costantini Adriana (DS), De Poli Antonio (CCD/Listino regionale «Veneto») <sup>6</sup>, Donazzan Elena (AN), Finozzi Marino (LN)<sup>7</sup>, Fiorin Angelo (FI), Fontana Gaetano (FI), Franchetto Gustavo (Lista Cacciari), Frigo Franco (Lista Cacciari), Galan Giancarlo (FI/Listino regionale «Veneto») <sup>8</sup>, Galante Severino (PDCI)<sup>9</sup>, Gallo Giovanni (DS), Gava Fabio (FI)<sup>10</sup>, Gerolimetto Amedeo (FI), Giorgetti Massimo (AN)<sup>11</sup>, Grazia Raffaele (FI)<sup>12</sup>, Mainardi Maria Pia (Lista Cacciari), Manzato Franco (LN), Marangon Renzo (FI), Marchese Giampietro (DS), Mazzon Vittoriano (FI), Michieletto Iginio (Lista Cacciari), Miotto Anna Margherita (Lista Cacciari), Padoin Antonio (CDU)<sup>13</sup>, Padrin

<sup>1</sup> Atto di nomina dei componenti della Giunta (decreti del presidente della Giunta regionale dal n. 995 al n. 1006 del 6 giugno 2000). Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, la Giunta regionale cessa di essere eletta dal Consiglio. Ai sensi dell'art. 2 della legge Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

<sup>2</sup> Dimissionario il 5 novembre 2002.

<sup>3</sup> Dimissionario il 5 giugno 2001, eletto parlamentare.

<sup>4</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>5</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>6</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>7</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>8</sup> Con il conferimento dell'incarico di presidente della Giunta regionale a Giancarlo Galan (FI), subentra la prima dei non eletti del Listino regionale «Veneto», Barbara Degani (FI).

<sup>9</sup> Dimissionario il 7 ottobre 2004, eletto parlamentare.

<sup>10</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato vicepresidente della Giunta regionale.

<sup>11</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>12</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>13</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

Leonardo (FI), Peloso Luigi (FI), Pettenò Pietrangelo (PRC), Piccolo Francesco (CDU/Listino regionale «Veneto»), Pra Floriano (FI)<sup>14</sup>, Prior Franco (AN), Qualarsa Nadia (FI), Resler Elso (SDI-PRI), Rizzato Claudio (DS), Sernagiotto Remo (FI), Scaravelli Paolo (AN/Listino regionale «Veneto»), Stival Daniele (LN), Tesserin Carlo Alberto (FI), Tiozzo «Fasiolo» Lucio (DS), Tosi Flavio (LN), Tosi Maurizio (PRC), Trento Guido (Lista Cacciari), Variati Achille (Lista Cacciari), Welponer Nadir (DS), Zanon Raffaele (AN)<sup>15</sup>, Zanonato Flavio (DS)<sup>16</sup>, Zigiotto Tiziano (FI/Listino regionale «Veneto»).

#### *Ufficio di Presidenza*

Presidente: Cavaliere Enrico (Liga-LN); vicepresidenti: Fiorin Angelo (FI), Franchetto Gustavo (Insieme per il Veneto); consiglieri segretari: Prior Franco (AN), Campion Elder (DS).

#### *Segretario generale del Consiglio regionale*

Lanna Giovanni

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 11 del 13 aprile 2001 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Una «rivoluzione copernicana» per il sistema autonomistico*

Uno dei più significativi provvedimenti normativi che sono stati approvati dall'assemblea legislativa del Veneto nel corso della Settima legislatura va individuato nella legge regionale n. 11/2001, recante Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, tramite la quale è stata data attuazione alla c.d. «riforma Bassanini» (dal nome dell'allora ministro che ne fu l'artefice), con la quale, com'è noto, nel nostro paese si è realizzato quello

<sup>14</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>15</sup> Dimissionario il 16 ottobre 2000, nominato assessore dal presidente della Giunta regionale.

<sup>16</sup> Dimissionario il 24 giugno 2004, eletto sindaco di Padova.

che da più parti è stato accolto e, anzi, qualificato – a ragione o a torto? – come una sorta di «federalismo amministrativo a Costituzione invariata».

In argomento, in via preliminare va rammentato che la Regione del Veneto non solo aveva tempestivamente provveduto a impugnare in via principale il d.lgs. n. 112/1998 davanti al giudice delle Leggi (ritenendolo viziato sotto vari profili), ma nel frattempo aveva altresì omesso di attuarlo nel proprio territorio – al pari, peraltro, delle Regioni Piemonte, Lombardia, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia e Calabria – entro il termine irragionevolmente breve (di sei mesi) dallo stesso previsto: il che aveva provocato la pronta reazione da parte del governo della Repubblica che, tramite il d.lgs. n. 96/1999, aveva esercitato (anche) nei suoi confronti il prescritto potere sostitutivo. A sua volta, la Regione del Veneto aveva quindi provveduto a ricorrere, ancora una volta, in via diretta davanti alla Corte costituzionale, per contestare la legittimità pure dell'atto statale testé citato, reputandolo invalido non solo per ragioni di carattere procedurale, ma anche per molteplici ragioni di carattere sostanziale: e con la sentenza n. 110/2001 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) il giudice delle Leggi ha effettivamente accolto il suo ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale del predetto d.lgs. n. 96/1999 nella parte in cui si sarebbe dovuto applicare alla Regione del Veneto.

Questi brevissimi cenni a chi scrive sono parsi doverosi per far comprendere il contesto – inverosimile – nel quale in Veneto si è provveduto ad attuare il d.lgs. n. 112/1998; un contesto caratterizzato all'evidenza da un clima sia di notevole tensione istituzionale con lo Stato centrale sia di incertezza che, per intuibili ragioni, ha poi avuto inevitabili ripercussioni anche sui tempi di approvazione della relativa legge regionale. Legge il cui *iter* era iniziato già durante la Sesta legislatura (ma si era poi interrotto per la sopraggiunta fine naturale della stessa), ed è poi celermente ripreso nella Settima legislatura, durante la quale l'assemblea legislativa di Palazzo Ferro-Fini lo ha definitivamente concluso nel marzo 2001, dopo circa tre mesi di approfondito e scrupoloso esame istruttorio da parte della competente commissione consiliare.

Se si analizza la legge regionale n. 11/2001, si può facilmente constatare che suo tramite il Consiglio del Veneto ha deliberato un provvedimento normativo molto complesso, composto da ben 150 articoli recanti principi e regole che riguardavano gruppi di materie alquanto eterogenei, vale a dire: «sviluppo economico e attività

produttive», «territorio», «ambiente e infrastrutture», «servizi alla persona e alla comunità», «polizia amministrativa»; più di preciso, ognuno di questi macrosettori – di indubbia rilevanza – ha costituito oggetto di una dettagliata disciplina normativa che ha concretamente interessato i seguenti campi materiali: tutela del territorio montano, sistema informatico regionale, artigianato, industria, cooperazione, turismo, commercio, fiere e sostegno all'internazionalizzazione, sportello unico e agevolazioni alle imprese, energia, miniere e risorse geotermiche, vigilanza sulle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, carburanti, interventi per il sostegno alle imprese, territorio e urbanistica, beni ambientali, edilizia residenziale pubblica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, gestione dei rifiuti, valutazione di impatto ambientale, controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, tutela dell'ambiente costiero e delle zone costiere, tutela delle aree naturali protette, tutela delle acque, tutela dall'inquinamento (acustico, luminoso, atmosferico ed elettromagnetico), risorse idriche e difesa del suolo, lavori pubblici, viabilità, trasporti, protezione civile, servizi alla persona e alla comunità, tutela della salute, servizi sociali e integrazione socio-sanitaria, formazione professionale e istruzione scolastica, beni e attività culturali, spettacolo, sport.

Si noti che con riferimento a ciascuno degli ambiti appena elencati, il legislatore regionale ha individuato i compiti e le funzioni amministrative che richiedevano l'unitario esercizio a livello regionale: e ha poi, conseguentemente, disciplinato il conferimento dei restanti compiti e delle rimanenti funzioni amministrative alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane e alle autonomie funzionali. Di indubbio rilievo è poi la circostanza che la predetta attribuzione di compiti e di funzioni amministrative è stata disposta – anche sulla scorta di quanto aveva previsto il Parlamento nazionale con la legge (statale) n. 59/1997 – nell'osservanza e in attuazione dei seguenti principi generali (anticipando così alcune delle coordinate essenziali che successivamente avrebbero contraddistinto la legge costituzionale n. 3/2001): il principio di sussidiarietà; il principio di completezza; il principio di efficienza e di economicità; il principio di cooperazione; il principio di responsabilità; il principio di unicità dell'amministrazione; il principio di omogeneità; il principio di adeguatezza; il principio di differenziazione; il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi (per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite); il principio di

autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali (nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi a essi conferiti).

Orbene, poiché in questa sede non è consentito soffermarsi su ciascuno dei principi appena elencati neppure con brevi (testuali) richiami, sia perlomeno concesso osservare quanto segue in relazione a quello, importantissimo, di sussidiarietà: rispetto al quale va doverosamente posto in risalto che la legge regionale n. 11/2001 ha fatto esplicito riferimento non solo alla sua declinazione c.d. verticale, ma pure alla sua declinazione c.d. orizzontale che, com'è noto, trae origine dalla dottrina sociale cattolica e postula che l'intervento delle istituzioni pubbliche funga da mero aiuto – rappresentando, per l'appunto, un «sussidio» – qualora i cittadini, singoli o associati, non siano in grado di svolgere in modo adeguato determinate funzioni.

A tal proposito, infatti, l'art. 2 della legge in esame, dopo aver sancito testualmente che la Regione «riconosce e valorizza il ruolo dell'autonomia dei soggetti privati esercitata anche attraverso le formazioni sociali e le loro forme associative» (primo comma), ha disposto che «In attuazione del principio di sussidiarietà, Regione, province, comuni, comunità montane e autonomie funzionali esercitano i rispettivi compiti e funzioni anche attraverso la partecipazione, il concorso o l'iniziativa dei soggetti privati, salvo quando l'organizzazione pubblica sia indispensabile alla realizzazione dell'interesse generale costituzionalmente protetto» (secondo comma). Non solo.

In effetti – e per concludere – si deve altresì evidenziare che la legge regionale n. 11/2001 merita ancor oggi di essere menzionata anche e soprattutto perché ha contribuito a segnare l'avvio di una «rivoluzione copernicana», di metodo, nei rapporti fra l'ente regionale e il sistema delle autonomie operanti nel (relativo) territorio: nella misura in cui ha valorizzato grandemente il principio della concertazione e del coordinamento istituzionale (non solo con gli enti locali, ma anche con le parti sociali) nel conferimento delle suddette funzioni. In tal modo, il legislatore ha dato prova del fatto che il complessivo assetto istituzionale del Veneto ben poteva essere interpretato non più come una piramide, bensì come un tempio greco: da intendersi – impiegando le parole a suo tempo adoperate, sia pure in altra circostanza, da autorevole dottrina – quale «espressione di una vera e permanente civiltà» che «vede l'architettura fondarsi su più colonne portanti coordinate da un frontone dove si rappresenta la permanenza della tradizione e il

significato della identità di quegli uomini che nell'adorare la divinità o nel confrontarsi fra loro o nel combattere i mostruosi centauri, esprimono pur sempre la forza del loro essere presenti nella società».

MAURIZIO BUSATTA

OTTAVA LEGISLATURA, 2005-2010

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 27 del 23 ottobre 2009 - *Norme per la tutela dei consumatori, degli utenti e per il contenimento dei prezzi al consumo*. Mercato, commercio e consumatori

I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (FI, AN, Liga veneta Lega Nord Padania,  
UDC e Democratici di Centro, Nuovo PSI)  
19 maggio 2005-9 aprile 2010*

*Presidente:* Galan Giancarlo (FI), Funzioni proprie previste dall'art. 121, co. 4° della Costituzione, dall'art. 30 dello Statuto e da altre specifiche norme statali e regionali.

*Vicepresidente:* Zaia Luca (LN), Politiche dell'agricoltura e del turismo.

*Assessori:* Chisso Renato (FI), Politiche della mobilità e delle infrastrutture; Conta Giancarlo (FI), Politiche dell'ambiente; Coppola Marialuisa (PDL), Politiche di bilancio; De Bona Oscar (Nuovo PSI), Politiche dei flussi migratori; De Poli Antonio (UDC), Politiche sociali; Donazzan Elena (AN), Politiche della istruzione e della formazione; Gava Fabio (FI), Politiche dell'economia, sviluppo, ricerca e innovazione, politiche istituzionali; Giorgetti Massimo (AN), Politiche dei lavori pubblici e sport; Marangon Renzo (FI), Politiche del territorio; Tosi Flavio (LN), Politiche sanitarie; Valdegamberi Stefano (UDC), Politiche degli enti locali e del personale.

*Segretario generale della Programmazione*

Rasi Caldogno Adriano

*Consiglieri eletti, 3 aprile 2005*

Astolfi Andrea (LN/Listino regionale «Veneto»)<sup>1</sup>, Atalmi Nicola (PDCI), Azzi Carlo Alberto (UU), Bazzoni Raffaele (FI), Berlatto Sella Giuseppe (UU), Bertipaglia Regina (FI/Listino regionale «Veneto»), Bettin Gianfranco (Verdi), Bond Dario (FI), Bonfante Franco (UU), Bottacin Diego (UU), Bottacin Gianpaolo (LN/Listino regionale «Veneto»)<sup>2</sup>, Cancian Diego (Progetto NordEst), Caner Federico (LN), Carraro Massimo (Uniti per Carraro)<sup>3</sup>, Causin Andrea (Per il Veneto con Carraro), Ciambetti Roberto (LN), Chisso Renato (FI), Conta Giancarlo (FI), Conte Maurizio (LN), Coppola Marialuisa (AN/Listino regionale «Veneto»), Cortellazzo Piergiorgio (AN/Listino regionale «Veneto»), Covi Carlo (UU), Da Re Giannantonio (LN)<sup>4</sup>, Degani Barbara (FI)<sup>5</sup>, De Poli Antonio (UDC)<sup>6</sup>, Donazzan Elena (AN), Finozzi Marino (LN/Listino regionale «Veneto»), Foggiato Mariangelo (Progetto NordEst), Fontanella Giuliana (FI), Franchetto Gustavo (UU), Frigo Franco (UU), Galan Giancarlo (FI/Listino regionale «Veneto»), Gallo Giovanni (UU), Gardini Elisabetta (FI/Listino regionale «Veneto»)<sup>7</sup>, Gava Fabio (FI)<sup>8</sup>, Giorgetti Massimo (AN), Grazia Raffaele (FI), Laroni Nereo (Nuovo PSI), Manzato Franco (LN/Listino regionale «Veneto»), Marangon Renzo (FI), Marchese Giampietro (UU), Michieletto Iginio (UU), Pettenò Pietrangelo (PRC), Piccolo Francesco (UDC/Listino regionale «Veneto»), Ruffato Clodovaldo (FI), Sandri Sandro (LN)<sup>9</sup>, Sernagiotto Remo (FI), Silvestrin Flavio (LN/Listino regionale «Veneto»), Stival Daniele (LN), Teso Moreno (AN), Tesserin Carlo Alberto (FI), Tiozzo «Fasiolo» Lucio (UU), Tosi Flavio (LN)<sup>10</sup>, Trento Guido (UU), Valdegamberi Stefano (UDC), Variati Achille (UU)<sup>11</sup>, Zabotti Marco (Per il Veneto con Carraro), Zanon Raffaele (AN), Zigiotto Tiziano (FI/Listino regionale «Veneto»).

#### *Ufficio di Presidenza*

Presidente: Finozzi Marino (Lega-LN); vicepresidenti: Tesserin Carlo Alberto (FI), Variati Achille (Uniti nell'Ulivo); consiglieri segretari: Teso Moreno (AN), Marchese Giampietro (Uniti nell'Ulivo).

#### *Segretario generale del Consiglio regionale*

<sup>1</sup> Dichiarato ineleggibile (sentenza civile della Corte d'Appello di Venezia n. 334/06 del 16 febbraio 2006).

<sup>2</sup> Dimissionario il 20 luglio 2009, eletto presidente della Provincia di Belluno.

<sup>3</sup> Dimissionario il 7 settembre 2006.

<sup>4</sup> Dimissionario il 20 luglio 2009, eletto sindaco di Vittorio Veneto.

<sup>5</sup> Dimissionaria il 30 giugno 2008, eletta presidente della Provincia di Padova.

<sup>6</sup> Dimissionario il 28 luglio 2006, eletto parlamentare.

<sup>7</sup> Dimissionaria il 30 luglio 2006, eletta parlamentare.

<sup>8</sup> Dimissionario il 24 giugno 2008, eletto parlamentare.

<sup>9</sup> Dichiarato decaduto per ineleggibilità il 7 agosto 2006.

<sup>10</sup> Dimissionario il 25 giugno 2007, eletto sindaco di Verona.

<sup>11</sup> Dimissionario il 6 maggio 2008, eletto sindaco di Vicenza.

Lanna Giovanni e Zanchin Franco

#### 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 27 del 23 ottobre 2009 - Norme per la tutela dei consumatori, degli utenti e per il contenimento dei prezzi al consumo. Mercato, commercio e consumatori*

Fra Ottava e Nona legislatura il Consiglio regionale affronta nodi rilevanti anche per l'ordinamento europeo: i diritti dei consumatori e la disciplina del commercio. Si tratta di due progetti – legge regionale n. 27/2009 per la tutela dei consumatori e legge regionale n. 50/2012 per lo sviluppo del settore commerciale – sicuramente organici, ma condizionati, da un lato, dall'obbligo della Regione di dare attuazione agli atti dell'Unione europea in questi campi e, dall'altro lato, dal fatto che la «tutela della concorrenza» e l'«ordinamento civile» rientrano nella legislazione esclusiva dello Stato. Ora, «le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori» sono espressamente richiamate all'art. 12 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – già art. 153 del Trattato CE –, mentre risale al 2006 la Direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno (è la cosiddetta Direttiva Bolkestein) recepita nell'ordinamento italiano nel 2010 con il decreto legislativo 59. Tale atto si propone di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato», oltre ad assicurare ai consumatori finali «un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale». Un altro elemento di contesto da tenere presente – oltre alla ripartizione delle competenze fra Stato e Regione – riguarda poi la grande crisi che in quel periodo attanaglia le attività economiche e restringe la propensione al consumo.

Di questo quadro di riferimento generale danno conto sia l'articolo, il quale si rifà in gran parte alla terminologia del diritto europeo, sia le relazioni accompagnatorie alle due leggi che abrogano le precedenti normative regionali, rispettivamente, del 1985 (Interventi in materia di tutela dei consumatori) e del 2004 (Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto).

Tutte e due le leggi in questione sono frutto dell'iniziativa del-

la Giunta regionale. Vengono però esaminate, discusse e votate dall'Aula con modalità completamente diverse. L'iter del disegno di legge a favore dei consumatori richiede tempi lunghi dopo la proposta in Giunta dell'assessore Elena Donazzan, datata 28 novembre 2006. La terza Commissione consiliare, competente in materia, completa l'esame il 23 aprile 2009. Il voto finale del Consiglio ha luogo l'8 ottobre successivo, dopo oltre mille giorni dal suo avvio, e registra unanimità di voti. Vale la pena di rilevare che il nuovo Statuto del Veneto, approvato nella successiva Nona legislatura, promuoverà la partecipazione anche «degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali» ai processi di formazione delle scelte legislative della Regione stessa; ma la legge 27, di fatto, anticipa questa prospettiva.

Passando alla l.r. che nel 2012 si occupa di disciplinare il commercio al dettaglio su area privata, occorre riconoscere che essa giunge in porto a ritmi molto accelerati. L'assessore Marialuisa Coppola fa assumere il progetto in Giunta il 2 ottobre 2012. La terza Commissione consiliare si esprime in data 12 dicembre. Il Consiglio regionale dà via libera alla riforma nella seduta prenatalizia del 21 dicembre con i voti favorevoli di Lega Nord e PD, l'astensione di PD, UDC e IDV, il voto contrario di Verso Nord e Rifondazione Comunista.

L'iter legislativo era stato preceduto da una serie di discussioni pubbliche fra operatori economici ed esperti, che ne preparano l'impostazione nei limiti della potestà legislativa della Regione, insieme con un gruppo tecnico di lavoro costituito a tale scopo dalla Giunta. L'importanza del provvedimento è fuori discussione. Non a caso consta di 33 articoli e 5 titoli che ne circoscrivono il perimetro attraverso indirizzi, disposizioni puntuali e previsione di «politiche attive». Per uno specifico aspetto – la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente – la legge 50 subirà il vaglio della Corte costituzionale nel 2013.

I punti di partenza, da cui la legge regionale scaturisce, sono illustrati dai relatori di maggioranza (Luca Baggio, FI) e di minoranza (Roberto Fasoli, PD) con plurime considerazioni, che sottolineano il cambio di paradigma con il quale l'attività legislativa regionale deve misurarsi all'insegna di quella che potremmo chiamare una regolazione leggera e flessibile. «A partire dalla seconda metà degli anni novanta – osserva il consigliere Baggio, presidente della terza Commissione – sono state introdotte, da parte delle istituzioni statali e comunitarie, misure volte a una sostanziale e progres-

(Luca o Tiziano?)

siva liberalizzazione dell'attività economica, ivi compresa l'attività commerciale, allo scopo di incentivare lo sviluppo economico e, con particolare riferimento agli ultimi anni, anche allo scopo di contrastare gli effetti negativi derivanti dal perdurare della crisi economica globale». Di qui, dunque, il superamento di gran parte dei preesistenti regimi autorizzatori, con una forte semplificazione dei procedimenti. Un'ulteriore sottolineatura, di cui si fa portavoce Fasoli, concerne l'impatto sul sistema insediativo delle grandi superfici (quelle oltre i 2500 metri quadrati di vendita), dinanzi alle quali «ci sono ragioni economiche, sociali, territoriali, urbanistiche e demografiche che consigliano un ripensamento delle politiche commerciali. Del resto», aggiunge il consigliere Fasoli, vicepresidente della Commissione, «i grandi Paesi, nostri concorrenti, questo lavoro lo stanno già facendo».

Della ricerca di questo difficile equilibrio fra concorrenza e vitalità del tessuto economico complessivo da non sottoporre a eccessive smagliature, nella legge 50 si trova traccia fin dalle finalità che essa intende perseguire. Ecco allora l'impegno a salvaguardare la libertà d'impresa, la libera circolazione delle merci, un accesso trasparente al mercato, oltre che «la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» del sistema commerciale veneto. Nello stesso tempo spicca la preoccupazione di promuovere «la sostenibilità territoriale ed ambientale e il risparmio del suolo», «l'integrazione tra la pianificazione urbanistica e territoriale e gli indirizzi in materia di insediamenti commerciali» (oggetto del Regolamento n. 1/2013 che coinvolgerà direttamente gli strumenti urbanistici comunali), nonché la «riqualificazione dei centri storici» all'interno dei quali è consentita l'apertura in deroga di medie e grandi strutture.

La legge regionale 50 manifesta attenzione anche verso i consumatori, in sintonia con la normativa di riferimento, di cui diremo più avanti. In particolare, nei confronti dei consumatori il legislatore punta a «una rete distributiva efficiente», al «servizio di prossimità», all'informazione sui prezzi e sulla sicurezza dei prodotti. Previsti pure tavoli di «concertazione e monitoraggio» aperti alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale. Nel merito, la l.r. 50 cerca di irrobustire le responsabilità programmatiche in capo alla Regione e fissa quattro indirizzi cardine: garantire la sostenibilità economica, sociale e ambientale del sistema commerciale; favorire la localizzazione degli interventi commerciali all'interno dei centri storici e urbani; incentivare il

risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate, gli interventi che non comportano aumento della cubatura esistente in ambito comunale; rafforzare il servizio di prossimità e il «pluralismo delle forme distributive».

Come si può osservare, un obiettivo così ampio non è facile da raggiungere, anche se la Regione cerca di valorizzare il proprio ruolo, stabilendo che «per le medie strutture con superficie di vendita superiore a 1500 metri quadrati e per le grandi strutture di vendita lo strumento urbanistico comunale localizza le aree idonee al loro insediamento» sulla base del citato Regolamento regionale. Una disciplina particolare, incentrata sullo strumento dell'accordo di programma, approvato con decreto del presidente della Regione d'intesa con il Comune e la Provincia, viene immaginata per le grandi superfici di vendita situate al di fuori dei centri storici, con obbligo di corrispondere per tali insediamenti un onere aggiuntivo finalizzato «alla rivitalizzazione e riqualificazione del commercio». Così, senza volere in questa sede tracciare un bilancio *ex post* degli effetti della legge, avviene che si assiste a un incremento della richiesta di svolgere attività commerciali fino a 1500 metri quadrati, per le quali si opera attraverso la presentazione di scia (Segnalazione certificata di inizio attività) direttamente allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune interessato.

Di rilevante significato è la parte della l.r. 50 che tratta le «politiche attive» per lo sviluppo delle attività. La novità riguarda il riconoscimento del modello, per vari aspetti propulsivo, dei distretti del commercio che già altre legislazioni regionali hanno cominciato a normare. La volontà è quella di favorire una «gestione coordinata e unitaria dei sistemi commerciali locali». Di qui la possibilità per i Comuni, in forma singola o associata, «anche su iniziativa delle organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori», di proporre alla Giunta regionale ambiti nei quali realizzare «politiche di sviluppo ed innovazione delle attività commerciali» per accrescerne le capacità attrattive in uno scenario che vede le micro-piccole imprese del terziario soffrire la concorrenza dei poli commerciali e dell'e-commerce. I distretti diventeranno destinatari di importanti finanziamenti regionali che dovrebbero facilitare la cooperazione fra operatori economici, la rivitalizzazione dei centri storici, la rigenerazione del tessuto urbano, la valorizzazione delle risorse dei territori in una chiave anche intersettoriale e di parte-

nariato pubblico-privato. Un altro segmento del mondo del commercio che la legge dichiara di voler sostenere è quello degli esercizi di vicinato all'interno dei centri storici e urbani «al fine di rafforzare il servizio di prossimità nell'ottica di un maggior grado di tutela del consumatore». Peraltro, solo la successiva l.r. n. 25 dell'8 agosto 2014 introduce, per i Comuni montani, la tipologia dell'esercizio commerciale polifunzionale, vale a dire il negozio di paese, con superficie inferiore ai 250 metri, che mette insieme l'attività di commercio al dettaglio e quella di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande unitamente ad altre attività economiche, amministrative o di servizi, così da garantire servizi essenziali in aree marginali, che diversamente ne sarebbero prive, con pesanti ricadute anche sociali, tant'è che la citata legge 25 definisce l'esercizio polifunzionale «compatibile con qualsiasi destinazione d'uso in essere».

Nel corso degli anni la l.r. 50 subisce lievi aggiustamenti e non si trasforma in un Testo unico, lasciando sopravvivere, come corpi a sé stanti, le disposizioni in materia di commercio e somministrazione di alimenti e bevande, e quelle sul commercio sul suolo pubblico e i mercati. Forse è prematuro affermarlo, ma le «politiche attive» che la legge intendeva dispiegare a favore della riqualificazione commerciale contro la «desertificazione» e il consumo del suolo non sono riuscite a incidere nella misura auspicata, pur consapevoli della complessità che contraddistingue un'ottimale organizzazione del mercato in una società sempre più globale.

Un analogo approccio suggerisce anche la ricognizione della legge regionale n. 27/2009, nata per facilitare «l'informazione e la protezione» dei consumatori e degli utenti nell'ambito della Regione del Veneto. Il disegno di legge, come si accennava, ha avuto una lunga gestazione e, strada facendo, nel 2018 è stato affiancato dalla legge dedicata al «benessere sociale attraverso l'educazione economica e finanziaria» varata nella scia del disorientamento di molti cittadini sulle relazioni tra le banche e i clienti, con la conseguente necessità di aumentare le competenze finanziarie di base e di accrescere la consapevolezza dei diritti e degli strumenti di tutela esistenti. Anche la tutela della salute, la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi, la spinta verso scelte consapevoli «sotto il profilo etico e solidale», insieme con la correttezza, l'equità «nei rapporti contrattuali» e la soluzione delle controversie «presso le sedi di conciliazione», sono i principali obiettivi di cui la l.r. 27 si fa carico.

La legge ha introdotto il Registro regionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti per sostenere iniziative nel campo dell'informazione e della sensibilizzazione dei cittadini-utenti in relazione anche all'erogazione dei servizi pubblici di interesse economico generale. L'iscrizione al Registro è subordinata al possesso di determinati requisiti al fine di garantire che le associazioni abbiano un'adeguata rappresentanza sul territorio e operino, senza fini di lucro, avvalendosi di uno statuto che «sancisca un ordinamento a base democratica». Fra le finalità c'era anche costituire un Osservatorio regionale dei prezzi «approfondendo e valutando le specificità degli andamenti regionali con particolare riferimento ai prodotti tipici veneti».

Nella relazione accompagnatoria presentata in Consiglio si evidenzia che tale Osservatorio «è stato pensato in maniera disgiunta dall'osservatorio per il commercio, per la chiara convinzione che la realtà da osservare deve essere filtrata esclusivamente con l'occhio del consumatore ed utente. I risultati dell'attività di monitoraggio, oltre a dare indicazioni al consumatore veneto – concludeva la relatrice Giuliana Fontanella – influenzeranno e guideranno le politiche di settore» con auspicabili benefici sul versante della lotta al carovita.

In effetti, la rilevazione dei prezzi è un'attività istituzionale che compete all'ISTAT in collaborazione con i Comuni capoluogo, ragione per cui l'Osservatorio regionale non è decollato, al pari di quello sulla contraffazione istituito nel 2017; così la «difesa del potere d'acquisto delle famiglie», che si voleva conseguire, non ha avuto concreto riscontro. Ciò non toglie che la Regione del Veneto abbia comunque contribuito a dare slancio ai diritti dei consumatori sponsorizzando, nel solco della l.r. 27, programmi di «educazione al consumo» nelle scuole con particolare riferimento (attraverso le aziende sanitarie) all'educazione alimentare e alla lotta alle ludopatie. Inoltre, il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) gestisce le procedure di risoluzione delle controversie fra utenti e operatori delle comunicazioni elettroniche secondo le linee guida dell'authority di settore.

A conclusione di questa disamina, si può osservare che le due leggi-quadro, pur muovendosi lungo prospettive tra loro eterogenee e talvolta perfino alla luce di interessi contrapposti, confermano la volontà del legislatore regionale veneto di sostenere la qualità della vita della comunità di riferimento; questa, bella direzione il più possibile aperta al principio di regolazione in un quadro di pesi e

(ok? manca  
la reggente?)

contrappesi, capace di declinare il principio di libera concorrenza e la tutela dei diritti individuali e collettivi all'interno del mercato «perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali» (art. 41 Cost. della Repubblica).

SANDRO DE NARDI

## NONA LEGISLATURA, 2010-2015

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale statutaria n. 1 del 17 aprile 2012 - *Statuto del Veneto*. Il secondo Statuto regionale: «Voghe diverse, stessa direzione, mèta unanimemente raggiunta»

## I. RAPPRESENTANTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (Liga Veneta Lega Nord Padania, PDL)*  
10 aprile 2010-28 giugno 2015

*Presidente:* Zaia Luca (LN), Funzioni proprie previste dall'art. 121, co. 4° della Costituzione, dall'art. 30 dello Statuto e da altre specifiche norme statali e regionali).

*Vicepresidente:* Zorzato Marino (Listino regionale 2010), Territorio, cultura ed affari generali.

*Assessori:* Chisso Renato (PDL), Mobilità e infrastrutture; Ciambetti Roberto (LN), Bilancio ed enti locali; Coletto Luca (LN), Sanità; Conte Maurizio (LN), Ambiente; Coppola Marialuisa (PDL), Sviluppo economico, pari opportunità e diritti umani; Donazzan Elena (PDL), Istruzione, formazione e lavoro; Finozzi Marino (LN), Turismo e commercio estero; Giorgetti Massimo (PDL), Lavori pubblici, energia, polizia locale e sicurezza; Manzato Franco (LN), Agricoltura; Sernagiotto Remo (PDL), Servizi sociali; Stival Daniele (LN), Identità veneta, protezione civile e caccia.

*Segretario generale della Programmazione*

Baggio Tiziano

*Consiglieri eletti, 28 marzo 2010*

Azzalin Graziano (PD), Baggio Luca (LN), Bassi Andrea (LN), Bendinelli Davide (PDL), Berlatto Sella Giuseppe (PD), Bond Dario (PDL), Bonfante Franco (PD), Bortoli Mauro (PD), Bortolussi Giuseppe (Bortolussi

Presidente), Bottacin Diego (PD), Bozza Santino (LN), Caner Federico (LN)<sup>1</sup>, Cappon Bruno (LN/Listino Regionale 2010), Causin Andrea (PD)<sup>2</sup>, Cenci Vittorino (LN), Chisso Renato (PDL)<sup>3</sup>, Ciambetti Roberto (LN), Conta Giancarlo (PDL), Conte Maurizio (LN), Coppola Marialuisa (PDL)<sup>4</sup>, Corazzari Cristiano (LN)<sup>5</sup>, Cortelazzo Piergiorgio (PDL/Listino Regionale 2010)<sup>6</sup>, Donazzan Elena (PDL), Fasoli Roberto (PD), Finco Nicola (LN), Finozzi Marino (LN), Foggiato Mariangelo (Unione Nord Est)<sup>7</sup>, Fracasso Stefano (PD), Franchetto Gustavo (IDV), Furlanetto Giovanni (LN), Giorgetti Massimo (PDL)<sup>8</sup>, Grazia Raffaele (UDC), Laroni Nereo (PDL/Listino Regionale 2010), Lazzarini Arianna (LN), Manzato Franco (LN), Mainardi Mauro (PDL/Listino Regionale 2010), Marotta Gennaro (IDV), Padrin Leonardo (PDL)<sup>9</sup>, Peraro Stefano (UDC), Pettenò Pietrangelo (Federazione della Sinistra), Pigozzo Bruno (PD), Pipitone Antonino (IDV), Possamai Giampiero (LN), Puppato Laura (PD)<sup>10</sup>, Reolon Sergio (PD), Ruffato Clodovaldo (PDL), Ruzzante Piero (PD), Sandri Sandro (LN), Sernagiotto Remo (PDL)<sup>11</sup>, Sinigaglia Claudio (PD), Stival Daniele (LN), Teso Moreno (PDL)<sup>12</sup>, Tesserin Carlo Alberto (PDL), Tiozzo «Fasiolo» Lucio (PD), Toniolo Costantino (PDL), Tosato Paolo (LN)<sup>13</sup>, Toscani Matteo (LN), Valdegamberi Stefano (UDC), Zaia Luca (LN/Listino Regionale 2010), Zorzato Marino (PDL/Listino Regionale 2010).

*Ufficio di Presidenza*

Presidente: Ruffato Clodovaldo (PDL); vicepresidenti: Bonfante Franco (Uniti nell'Ulivo), Toscani Matteo (LN); consiglieri segretari: Grazia Raffaele (UDC), Teso Moreno (PDL).

*Segretario generale del Consiglio regionale*

Valente Roberto

<sup>1</sup> Dimissionario l'8 giugno 2015.

<sup>2</sup> Dimissionario il 25 marzo 2013, eletto parlamentare.

<sup>3</sup> Sospeso il 31 maggio 2014.

<sup>4</sup> Dichiarata decaduta il 19 novembre 2014.

<sup>5</sup> Dimissionario il 10 giugno 2014, eletto sindaco di Sienta (Rovigo).

<sup>6</sup> Dimissionario il 4 giugno 2015.

<sup>7</sup> Dimissionario il 26 agosto 2014.

<sup>8</sup> Dimissionario il 29 maggio 2015.

<sup>9</sup> Dimissionario il 28 maggio 2015.

<sup>10</sup> Dimissionaria il 12 marzo 2013, eletta parlamentare.

<sup>11</sup> Dimissionario il 7 luglio 2014, eletto parlamentare europeo.

<sup>12</sup> Dimissionario il 28 maggio 2015.

<sup>13</sup> Dimissionario il 2 luglio 2014, eletto parlamentare.

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale statutaria n. 1 del 17 aprile 2012*  
 Statuto del Veneto  
*Il secondo Statuto regionale: «Voghe diverse,  
 stessa direzione, mèta unanimemente raggiunta»*

È indubbio che il provvedimento normativo più significativo deliberato dal Consiglio regionale del Veneto nel corso della Nona legislatura è rappresentato dalla legge regionale statutaria n. 1 del 17 aprile 2012, recante lo Statuto del Veneto: il cui contenuto, in base al procedimento aggravato sancito dal novellato art. 123 Cost., è stato deciso – sia formalmente che sostanzialmente – dall’assemblea legislativa veneta, ed è pertanto riferibile all’esclusiva responsabilità politica e istituzionale dei consiglieri che lo hanno votato, oltretutto con ben due deliberazioni successive.

Ora, se è vero che, da un punto di vista cronologico, la Regione del Veneto è stata una delle ultime regioni ordinarie a esercitare l’autonomia statutaria, tuttavia è altrettanto vero che tale «ritardo» è dipeso pure dalla circostanza – che lo scrivente può direttamente testimoniare, essendo stato consulente giuridico del legislatore statutario – che il nobile obiettivo avuto di mira era volto a far sì che la legge in questione recasse un contenuto nel quale potesse riconoscersi non solo la maggioranza assoluta dei componenti l’organo legislativo (così come letteralmente richiesto dalla Carta costituzionale), bensì la generalità delle forze politiche rappresentate in seno al Consiglio regionale (ivi comprese, dunque, quelle di opposizione e di minoranza): in altri termini, è stato costantemente impiegato un metodo «sinergico» (nel senso etimologico che spetta all’aggettivo), per cercare di raggiungere un compromesso tra (assai) differenti visioni politiche, con tutte le difficoltà del caso che sono facilmente intuibili (e che, tra l’altro, avevano comportato il fallimento dei pregressi tentativi di dare al Veneto un nuovo Statuto, posti in essere tanto nella Settima quanto nell’Ottava legislatura). Ciò che più conta è che gli sforzi profusi hanno permesso di raggiungere un risultato che è davvero molto significativo da un punto di vista istituzionale: posto che il nuovo Statuto è stato approvato con il voto favorevole di tutti i componenti l’assemblea legislativa, sia in prima lettura (nella seduta consiliare n. 76 del 18 ottobre 2011) sia in seconda lettura (nella seduta consiliare n. 95 dell’11 gennaio 2012), se si eccettua l’as-

senza – per motivato congedo, non già per dissenso politico – di un solo consigliere regionale in entrambe le votazioni.

Non basta. In effetti, sempre sotto il profilo procedimentale, va per un verso evidenziato che il raggiungimento della citata unanimità dei consensi non solo ha evitato che un quinto dei consiglieri richiedesse poi la celebrazione di un referendum confermativo, ma ha altresì dissuaso pure gli elettori dall’avviare l’*iter* referendario: segno evidente che la generalità del «popolo» regionale si è riconosciuta in esso. Per altro verso, degna di nota è pure la circostanza che la legge statutaria in questione non ha costituito oggetto di impugnazione in via principale, davanti alla Corte costituzionale, da parte del governo: il che si è verificato sia perché il legislatore statutario veneto ha potuto tener conto degli importanti chiarimenti interpretativi sino ad allora forniti dal giudice delle Leggi (nell’ambito di giudizi di costituzionalità aventi a oggetto gli Statuti di altre regioni), sia perché era stata saggiamente avviata una proficua interlocuzione informale con l’esecutivo nazionale in relazione alla formulazione di taluni precetti che, effettivamente, avrebbero potuto far sorgere dei dubbi di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento normativo in esame, va detto che – al pari di quanto già verificatosi in occasione della prima stagione statutaria veneta risalente al 1970-1971 – anche i consiglieri eletti nella Nona legislatura hanno ritenuto opportuno dedicare alcuni precetti dello Statuto all’enunciazione di una serie di principi e di obiettivi programmatici: per la precisione, sono addirittura 10 (su un totale di 65 articoli) le disposizioni che concorrono a delineare la fisionomia del Veneto e che, all’evidenza, sono il frutto di equilibrati compromessi fra eterogenee sensibilità politiche. Nel dettaglio, da un lato si rinviene qualche previsione che si pone – in tutto o in parte – in palese continuità (persino letterale) rispetto al primo Statuto regionale (di cui alla legge statale n. 340/1971): per esempio, identico è il contenuto della (invero significativa e ancor oggi originale) previsione secondo cui «L’autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia» (cfr. art. 2); dall’altro lato, però, si deve constatare che buona parte di tali disposizioni programmatiche recano un contenuto sostanzialmente innovativo: si pensi, per esempio, ai plurimi richiami alle varie forme di integrazione sovranazionale (che rappresentano le «ammorature» della Carta statutaria, per dirla con la celebre espressione

architettonica a suo tempo impiegata da Piero Calamandrei con riferimento alla Costituzione repubblicana), oppure si pensi al condivisibile richiamo al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future e nell'uso delle risorse umane, naturali e finanziarie. Inoltre, anche per ciò che concerne l'assetto organizzativo, la forma di governo e l'azione regionale, sono molteplici le novità introdotte con la nuova Carta: per tacer d'altro, e a mero titolo esemplificativo, basti por mente alle originali previsioni concernenti, da un lato, il «provincialismo differenziato» (di cui all'art. 15, che al quarto comma riconosce alla provincia di Belluno uno *status sui generis* in considerazione delle sue obiettive specificità), dall'altro lato, la rilevante precisazione (di cui all'art. 28) secondo cui «L'attività amministrativa è orientata al conseguimento del risultato».

Si deve constatare che, dal 2012 a oggi, sono molteplici i provvedimenti che l'assemblea legislativa veneta ha adottato in diretta ed esplicita attuazione di quanto sancito a livello statutario, specialmente in materia di assetto istituzionale e organizzativo; senz'altro degni di menzione paiono i seguenti:

- a. la legge regionale n. 5 del 16 gennaio 2012, rubricata Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale (successivamente modificata e integrata dalla legge regionale n. 19 del 25 maggio 2018);
- b. la legge regionale n. 53 del 31 dicembre 2012, rubricata Autonomia del Consiglio regionale;
- c. la legge regionale n. 54 del 31 dicembre 2012, rubricata Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 «Statuto del Veneto»;
- d. la legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013, rubricata Garante regionale dei diritti della persona;
- e. la legge regionale n. 25 dell'8 agosto 2014, rubricata Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto;
- f. il regolamento regionale n. 1 del 14 aprile 2015, rubricato Regolamento del Consiglio regionale del Veneto;
- g. la legge regionale n. 31 del 25 settembre 2017, rubricata Istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

Ancor oggi manca invece una legge attuativa dell'art. 62 dello

Statuto che disciplina la Commissione di garanzia statutaria: un organo di garanzia di non marginale importanza per completare la nuova architettura istituzionale dell'ente regionale, al quale dovrebbero spettare – tra gli altri, e in principalità – sia il compito di decidere in tema di legittimità e ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo e consultivo (nonché delle proposte legislative di iniziativa popolare), sia il compito di esprimere pareri in relazione a questioni di interpretazione statutaria e normativa su richiesta motivata di taluni organi.

Comunque sia, ad avviso di chi scrive non è ancora giunto il momento per effettuare un serio bilancio sulla complessiva attuazione della «nuova» Carta statutaria, visto il ristretto lasso temporale trascorso da quando – il 18 aprile 2012 – è entrata in vigore: il che non consente di poter valutare con adeguata cognizione di causa se, e in che termini, le affermazioni di principio rinvenibili nelle c.d. norme programmatiche si siano tradotte in coerenti atti legislativi e/o amministrativi, trattandosi perlopiù di ambiziosi obiettivi realizzabili nel lungo periodo e attraverso l'adozione di una pluralità di interventi. Stando così le cose, non resta dunque che attendere fiduciosi, indirizzando ai futuri esponenti delle istituzioni regionali il celebre motto manzoniano: *Pedro, adelante con juicio.*

## DECIMA LEGISLATURA, 2015-2020

1. Protagonisti della Istituzione. – 2. Legge emblematica. Legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016 - *Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato «Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto-Azienda Zero». Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS. Governare la sanità per assicurare la salute*

## I. PROTAGONISTI DELLA ISTITUZIONE

*Giunta regionale (Lega Veneta Lega Nord - Zaia Presidente - Forza Italia)  
29 giugno 2015-2020*

*Presidente:* Zaia Luca (LN), Funzioni proprie previste dall'art. 121, co. 4° della Costituzione, dall'art. 52 dello Statuto e da altre specifiche norme statali e regionali.

*Vicepresidente:* Forcolin Gianluca (LN), Bilancio e patrimonio, affari generali, enti locali).

*Assessori:* Bottacin Gianpaolo Enrico (Lista Zaia Presidente), Ambiente, protezione civile, legge speciale per Venezia; Caner Federico (LN), Attuazione programma, rapporti con Consiglio regionale, programmazione fondi UE, turismo, commercio estero; Coletto Luca (LN), Sanità, programmazione socio sanitaria; Corazzari Cristiano (LN), Territorio, cultura, sicurezza; De Berti Elisa (LN), Lavori pubblici, infrastrutture, trasporti; Donazzan Elena (FI), Istruzione, formazione, lavoro, pari opportunità; Lanzarin Manuela (Lista Zaia Presidente), Servizi sociali; Marcato Roberto (LN), Sviluppo economico, energia); Pan Giuseppe (LN), Agricoltura, caccia e pesca.

*Segretario generale della Programmazione*

Felletti Luca e Bramezza Ilaria

*Consiglieri eletti, 31 maggio 2015.*

*E susseguente riconteggio, 19 giugno 2015<sup>1</sup>*

Azzalin Graziano (PD), Baldin Erika (M5S), Barbisan Fabio (Lista Zaia Presidente), Barbisan Riccardo (LN), Barison Massimiliano (FI)\*, Bartelle Patrizia (M5S)\*, Bassi Andrea (Lista Tosi per il Veneto), Berlato Sergio Antonio (FDI), Berti Jacopo (M5S), Boron Fabrizio (Lista Zaia Presidente), Bottacin Gianpaolo (Lista Zaia Presidente), Brescacin Sonia (Lista Zaia Presidente), Brusco Manuel (M5S), Calzavara Francesco (Lista Zaia Presidente), Casali Stefano (Lista Tosi per il Veneto), Ciambetti Roberto (LN), Coletto Luca (LN), Conte Maurizio (Lista Tosi per il Veneto), Dalla Libera Pietro (Veneto civico), Donazzan Elena (FI), Ferrari Franco (Lista Moretti - Per il Veneto), Finco Nicola Ignazio (Lista Zaia Presidente), Finozzi Marino (LN)<sup>2</sup>, Forcolin Gianluca (LN), Fracasso Stefano (PD), Gerolimetto Nazzareno (Lista Zaia Presidente), Gidoni Franco (LN)\*, Giorgetti Massimo (FI), Guadagnini Antonio (Indipendenza Noi Veneto)\*, Guarda Cristina (Lista Moretti - Per il Veneto), Lanzarin Manuela (Lista Zaia Presidente), Marcato Roberto (LN), Michieletto Gabriele (Lista Zaia Presidente), Montagnoli Alessandro (LN), Moretti Alessandra (PD), Negro Giovanna (Veneto del Fare), Pigozzo Bruno (PD), Possamai Gianpiero (LN), Rizzotto Silvia (Lista Zaia Presidente), Ruzzante Piero (PD), Salemi Orietta (PD), Sandonà Luciano (Lista Zaia Presidente), Scarabel Simone (M5S), Semenzato Alberto (LN)\*, Sinigaglia Claudio (PD), Valdegamberi Stefano (Lista Zaia Presidente), Villanova Alberto (Lista Zaia Presidente), Zanoni Andrea (PD), Zorzato Marino (AP-NCD-UDC), Zottis Francesca (PD).

*Ufficio di Presidenza*

LN (?)
FI (?)
M5S (?)

Presidente: Ciambetti Roberto (Lega Nord); vicepresidenti: Giorgetti Massimo (Forza Italia) e Pigozzo Bruno (PD); consiglieri segretari: Guadagnini Antonio (Partito dei Veneti) e Scarabel Simone (Movimento 5 Stelle).

*Segretario generale del Consiglio regionale*

Valente Roberto

<sup>1</sup> In seguito alla sentenza n. 131 dell'11 febbraio 2016 della Corte d'Appello di Venezia viene riconfermato l'esito del riconteggio che il 19 giugno 2015 ha proclamato gli eletti. A Padova entra Massimiliano Barison (FI) al posto di Giuseppe Pan (LN); a Belluno entra Franco Gidoni (LN) al posto di Franco Roccon (Indipendenza Noi Veneto); a Rovigo entra Patrizia Bartelle (M5S) ed esce Stefano Falconi (LN); a Venezia entra Alberto Semenzato (LN) ed esce Otello Bergamo (FI); a Vicenza entra Antonio Guadagnini (Indipendenza Noi Veneto) ed esce Marco Dalla Gassa (M5S). Restano invariati i seggi a Treviso e Verona.

<sup>2</sup> Dimissionario il 15 giugno 2018.

## 2. LEGGE EMBLEMATICA

*Legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016 - Istituzione dell'ente di governance della sanità regionale veneta denominato «Azienda per il governo della sanità della Regione del Veneto-Azienda Zero». Disposizioni per la individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS.*  
*Governare la sanità per assicurare la salute*

La legge regionale n. 19 del 25 ottobre 2016 costituisce un elemento di grande novità nell'organizzazione del Servizio sanitario regionale. Se i cittadini hanno certamente capito la riduzione del numero delle ULSS contenuto nel medesimo provvedimento, hanno faticato di più a comprendere il significato dell'introduzione di una nuova agenzia strumentale della Regione con il compito di coordinare la Sanità regionale. L'Azienda Zero è stata un'innovazione, non solo nel Veneto ma anche in Italia. Nel paese certo si conoscono iniziative volte a unificare in un'unica agenzia competenze e funzioni che altrimenti sarebbero frazionate tra più enti – si pensi alle centrali acquisti –, ma nel Veneto si è andati oltre. L'Azienda Zero è responsabile dell'operatività delle singole Unità locali socio-sanitarie e di tutti gli altri protagonisti del servizio; essa è mandataria della salute dei cittadini e per questo è pure tenuta al monitoraggio, all'analisi e al miglioramento del servizio offerto all'utenza. In particolare, il monitoraggio riguarda tutte le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, al fine di individuare e diffondere le buone pratiche per singoli ambiti di attività.

Ai benefici di natura amministrativa ed economica, se ne aggiunge un altro di grande rilevanza: le aziende sanitarie possono più agevolmente che in passato concentrare il loro lavoro sugli aspetti strettamente connessi alla salute dei cittadini, dal momento che sono sgravate da funzioni come acquisti, gestione del personale, formazione, accreditamento delle strutture e assicurazioni, ora svolte da Azienda Zero. In questa attività di regia e coordinamento il nuovo organismo risponde non solo del proprio bilancio aziendale, ma di quello consolidato di tutto il Servizio sanitario regionale.

Poco dopo l'adozione di questa normativa, la Regione ha varato il «Piano socio sanitario regionale 2019-2023», che è strettamente legato al provvedimento del 2016. Il lungo documento articola anche nei dettagli il piano socio-sanitario regionale, che è basato sui dati di una preliminare analisi dello stato di salute della popo-

lazione residente. Negli ambiti dove sono state riscontrate emergenze particolari – come nel caso delle demenze – si è provveduto a predisporre azioni che verosimilmente potranno porvi un qualche rimedio. Tali due ultimi interventi poggiano su quanto l'Ente regionale, in tema di sanità e sociale, aveva già conseguito negli anni novanta e proprio questo fondamento sta alla base del servizio regionale di oggi. La svolta era avvenuta nell'ormai lontano 1978 con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (SSN), aggiornato agli inizi degli anni novanta con il d.l. n. 502 del 30 dicembre 1992, Riordino della Disciplina in Materia Sanitaria, modificato l'anno successivo.

Questi provvedimenti hanno introdotto importanti cambiamenti relativi alla programmazione, finanziamento e gestione dell'assistenza sanitaria, mediante la definizione delle funzioni a livello nazionale, regionale e locale, per assicurare l'applicazione dei principi di regionalizzazione e di aziendalizzazione del servizio sanitario. Il livello nazionale definisce i Livelli essenziali di assistenza (LEA) e assicura, ove dovessero essere insufficienti, le risorse regionali, i fondi necessari per la loro erogazione, escludendo servizi e prestazioni che non rispondono alle necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del SSN e che non soddisfano i principi dell'efficacia, dell'appropriatezza e dell'economicità dell'impiego di risorse. Al livello regionale spettano le funzioni legislative e amministrative in materia sanitaria, con particolare riferimento all'organizzazione dei servizi, alla definizione dei criteri di finanziamento delle Aziende ULSS e Ospedaliere. Oggi i LEA sono oggetto di intenso monitoraggio da parte di Azienda Zero.

Lo strumento di programmazione è costituito dal Piano sanitario regionale, che definisce gli obiettivi e le risorse anche in riferimento a quello nazionale. La Regione, inoltre, cura la raccolta di risorse in base alla fiscalità propria (IRAP, addizionale IRPEF, ricavi). Con queste «doti» e con la partecipazione all'IVA nazionale, il Servizio regionale si sostiene. Al livello locale viene attuato il processo di aziendalizzazione mediante la costituzione delle Aziende ULSS e Ospedaliere, dotate di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale. Le nuove aziende, la cui organizzazione è disciplinata da atto aziendale di diritto privato, sono gestite da direttori generali, responsabili della corretta gestione delle risorse, dell'imparzialità e buon esercizio dell'azione amministrativa.

La Regione del Veneto assicura piena attuazione ai principi di regionalizzazione e di aziendalizzazione previsti nel 1992, con le

di ulss e Aziende ospedaliere (?)

di ulss e Aziende ospedaliere (?)

leggi regionali n. 55 e n. 56 del 1994: con la prima vengono definiti gli strumenti e le modalità della programmazione, le fonti e le regole di finanziamento delle aziende sanitarie e ospedaliere, nonché il loro assetto contabile, gestionale e di controllo; con la seconda si stabilisce l'impianto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario. Entrambe le norme, coerentemente con i principi delineati dalla programmazione nazionale, contribuiscono a definire il nuovo assetto istituzionale e organizzativo della Sanità veneta, ispirato ai principi della modernizzazione del sistema, dell'integrazione dei diversi sottosistemi che influenzano la salute delle comunità e della responsabilità delle organizzazioni relativamente ai risultati conseguiti, nonché all'uso efficiente delle risorse. La l.r. 55 stabilisce il nuovo modello di programmazione e di gestione delle aziende sanitarie venete: le regole introdotte dalla legge regionale hanno consentito di attuare un formidabile processo di modernizzazione del servizio mediante l'adozione di modelli di programmazione, contabilità, gestione e controllo innovativi, scientificamente motivati e costantemente orientati a migliorare sia i risultati di gestione delle organizzazioni sanitarie, sia le prestazioni assistenziali e i risultati di salute dei cittadini. La l.r. 56 dà particolare importanza al piano programmatico, prevedendo che la pianificazione delle aziende sanitarie sia coerente con gli indirizzi nazionale e regionale. Viene riconosciuta una specifica importanza alla progettazione integrata socio-sanitaria, coerentemente con l'evidenza che la salute delle comunità è influenzata da molteplici fattori di natura sanitaria, ambientale, sociale e culturale. In questa prospettiva la norma regionale prevede che la programmazione delle Unità locali socio-sanitarie sia strettamente integrata con quella sociale dei Comuni.

I costi delle Unità locali socio-sanitarie sono determinati sulla base dei bisogni della popolazione assistita, mentre quelli delle Aziende ospedaliere in base alle prestazioni erogate. Questo principio, coerente con gli indirizzi nazionali, afferma che spetta alle prime valutare i bisogni di salute della comunità servita e fornire le risposte adeguate ai bisogni rilevati, evidenziando così il ruolo di difesa della salute dei cittadini. La legge prevede inoltre le modalità e le regole di finanziamento dei servizi socio-assistenziali delegati dai Comuni alle aziende sanitarie. Viene introdotto in queste il processo di budget per garantire la coerenza tra programmazione e risultati da conseguire, attività da realizzare, fattori operativi da utilizzare, risorse finanziarie da impiegare e investimenti da

compiere. L'adozione del processo di budget costituisce una profonda novità nella gestione delle organizzazioni sanitarie, proponendosi di perseguire un maggiore controllo sull'uso delle risorse assegnate. La metodica di budget consente di definire i risultati attesi e l'attribuzione delle risorse alle diverse strutture delle organizzazioni sanitarie, permettendo di valutare le performance e di responsabilizzare tutti i livelli operativi dell'Azienda sanitaria. L'adozione di questo piano ha consentito in questi anni di assicurare il controllo costante delle risorse impiegate in rapporto ai risultati e ha permesso alle organizzazioni sanitarie di diventare la componente forse più innovativa della pubblica amministrazione, in termini di verifica dei risultati e di trasparenza nei confronti dei cittadini.

La legge n. 55 introduce la contabilità economico-patrimoniale con lo scopo di determinare il risultato economico d'esercizio e il patrimonio di funzionamento, consentendo di superare i tradizionali metodi di contabilità finanziaria della pubblica amministrazione e allineando le aziende sanitarie e ospedaliere ai principi e ai metodi contabili dei soggetti di diritto privato. L'introduzione dei nuovi sistemi di bilancio economico-patrimoniale, della contabilità analitica e del metodo del budget richiede che sia sistematicamente applicato il metodo del controllo di gestione, allo scopo di assicurare efficacia ed efficienza ai processi di acquisizione e di impiego delle risorse. Questa ulteriore innovazione, prevista dalla l.r. 55, ha comportato la creazione delle nuove strutture organizzative per il controllo di gestione e la selezione di un adeguato numero di dirigenti e operatori in grado di applicare le nuove metodiche all'interno delle Unità locali socio-sanitarie e delle aziende ospedaliere. La stessa legge accompagna la transizione delle nuove aziende sanitarie dallo stato di enti della pubblica amministrazione a vere e proprie aziende, in grado di affrontare la sfida di modernizzazione che il nuovo Servizio regionale richiede.

Gli aspetti più rilevanti del nuovo assetto istituzionale e programmatico sono rappresentati dalla forte integrazione tra le funzioni di prevenzione, assistenza primaria e ospedaliera e dalla innovativa visione dell'integrazione socio-sanitaria confermata e sostenuta dal nuovo assetto istituzionale. Questo approccio è coerente con i principi della moderna sanità pubblica che richiedono l'azione integrata dei vari settori della società per conseguire apprezzabili risultati di salute: in tale prospettiva viene delineata una nuova organizzazione delle unità locali che integri le funzioni sociali con

quelle sanitarie, dal punto di vista sia istituzionale sia professionale e organizzativo, prevedendo modalità evolute di programmazione socio-sanitaria e di delega delle funzioni dei Comuni alle Unità locali. Un particolare riferimento deve essere indirizzato alla volontà di integrare la funzione ospedaliera con quelle assistenziali, prevedendo che gli ospedali – con la sola eccezione di quelli universitari – siano gestiti dalle Unità locali. Questa scelta favorisce la continuità assistenziale e l'integrazione delle cure nella visione di una moderna sanità pubblica.

La stessa concezione di salute guida la definizione del distretto socio-sanitario, che viene rappresentato come la «struttura tecnico-funzionale mediante la quale l'unità locale socio-sanitaria assicura una risposta coordinata e continuativa ai bisogni della popolazione». Questo approccio, che individua il distretto come «centro di riferimento dei cittadini per tutti i servizi dell'unità locale socio-sanitaria, nonché polo unificante dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali a livello territoriale», rappresenta ancora oggi – dopo un quarto di secolo dall'approvazione della l.r. 56 – una risposta efficace ai problemi di salute delle comunità assistite. L'intera visione, inoltre, è stata confermata anche da recenti indirizzi delle principali organizzazioni sanitarie internazionali, a testimonianza che il modello istituzionale e organizzativo definito da quell'intervento legislativo regionale è tuttora attuale e valido. In poco più di due decenni il profilo della Sanità veneta – in particolare l'assetto organizzativo – è molto migliorato, rispecchiando i cambiamenti più profondi legati all'innovazione scientifica e sociale.

LESSICO