



IL VENETO DOPO IL NOVECENTO

Politica e società

a cura di

Filiberto Agostini, Giovanni Silvano





COMITATO SCIENTIFICO

Guido Abbattista (Università di Trieste), Pietro Adamo (Università di Torino), Salvatore Adorno (Università di Catania), Filiberto Agostini (Università di Padova), Enrico Artifoni (Università di Torino), Eleonora Belligni (Università di Torino), Nora Berend (University of Cambridge), Annunziata Berrino (Università di Napoli Federico II), Giampietro Berti (Università di Padova), Pietro Cafaro (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Beatrice Del Bo (Università di Milano), Giuseppe De Luca (Università di Milano), Santi Fedele (Università di Messina), Monica Fioravanzo (Università di Padova), Alba Lazzaretto (Università di Padova), Erica Mannucci (Università di Milano-Bicocca), Stefania Mazzone (Università di Catania), Raimondo Michetti (Università di Roma Tre), Roberta Mucciarelli (Università di Siena), Marco Pasi (Universiteit van Amsterdam), Alessandro Pastore (Università di Verona), Lidia Piccioni (Sapienza Università di Roma), Luigi Provero (Università di Torino), Gianfranco Ragona (Università di Torino), Daniela Saresella (Università di Milano), Marina Tesoro (Università di Pavia), Giovanna Tonelli (Università di Milano), Michaela Valente (Università del Molise), Albertina Vittoria (Università di Sassari).

COORDINAMENTO EDITORIALE

Pietro Adamo, Giampietro Berti, Luigi Provero

Il comitato assicura attraverso un processo di double blind peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

IL VENETO DOPO IL NOVECENTO

Politica e società

a cura di

Filiberto Agostini, Giovanni Silvano

FRANCOANGELI

Il presente volume è stato pubblicato grazie al contributo dell'Università degli Studi di Padova (Prat CPDA 133171/13) e al sostegno del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

A proposito di Veneto dopo il Novecento, di <i>Filiberto Agostini</i>	pag.	7
Spunti di analisi dell'evoluzione statutaria tra istituzioni e identità, politica e territorio, di <i>Stefano Piazza</i>	»	13
Regione Veneto e federalismo fiscale, di <i>Mario Bertolissi</i>	»	39
Gli orientamenti elettorali nel Veneto del nuovo secolo, di <i>Paolo Giaretta</i>	»	51
Nel nuovo millennio. La popolazione del Veneto dopo il Duemila, di <i>Fiorenzo Rossi</i>	»	83
Il Veneto terra d'immigrazione: una vicenda complessa e un futuro da costruire, di <i>Davide Girardi</i>	»	115
Il Veneto del futuro: una società ad elevata diversità culturale e religiosa, di <i>Enzo Pace</i>	»	133
Uno straordinario impasto di vecchio e di nuovo: le donne, il lavoro, la famiglia nel Veneto degli anni Duemila, di <i>Alisa Del Re e Lorenza Perini</i>	»	151
Politiche dell'istruzione nel Veneto tra due secoli. Tracciati perlustrativi tra scuola e società, di <i>Stefano Piazza e Renzo Paolo Vedova</i>	»	173

La crisi e l'economia veneta, di <i>Mario Pomini</i>	pag. 201
Il turismo nel Veneto: cronistoria giuridico-istituzionale, di <i>Antonella Perini</i>	» 215
Il Veneto sociale. Solidarietà formale e informale in una regione in rapida trasformazione, di <i>Giovanni Silvano</i>	» 235
Trent'anni di cooperazione della Regione del Veneto con i Paesi in via di sviluppo: realizzazioni e prospettive, di <i>Diego Vecchiato e Stefano Zucchetta</i>	» 261
L'agricoltura veneta tra passato e prospettive future, di <i>Giustino Mezzalana</i>	» 301
La montagna veneta dopo il Duemila: oltre gli stereotipi del Novecento?, di <i>Mauro Varotto e Sara Luchetta</i>	» 325
Dal dovere di trasmettere al diritto di inventare: tradizioni popolari nel Veneto degli anni 2000, di <i>Luciano Morbiato</i>	» 335
Indice dei nomi	» 349

A proposito di Veneto dopo il Novecento

di Filiberto Agostini

Con questo volume si chiude una fase decennale di ricerche archivistiche e storiche che hanno sondato – secondo approcci e metodi ispirati da una persistente vocazione interdisciplinare – la realtà sociale, economica, politica e istituzionale del Veneto a partire dall’epoca risorgimentale (*Il Veneto nel Risorgimento. Dall’Impero asburgico al Regno d’Italia*, 2018) sino alla stagione dell’immediato secondo dopoguerra (*Il governo locale nel Veneto all’indomani della liberazione. Strutture, uomini, programmi*, 2012), e ancora sino ai diversi snodi del secondo Novecento (*Identità e istituzioni nel Veneto contemporaneo. Appunti per un percorso interdisciplinare*, 2014, e *Il Veneto nel secondo Novecento. Politica e istituzioni*, 2015), al fine di cogliere le cifre caratterizzanti il Veneto contemporaneo. L’esplorazione storica, finora compiuta, ha prevalentemente concentrato lo sforzo di ricerca sul “mondo delle istituzioni”, osservate nel loro fluire diacronico. Ne è scaturita una serie di studi orientati a presentare percorsi d’indagine che hanno riguardato le amministrazioni comunali (*Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, 2009), quelle provinciali (*Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, 2011) e infine l’ente regionale veneto a quarant’anni dalla sua istituzione (*La Regione del Veneto a quarant’anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, 2013). In definitiva, si è trattato di una analisi della realtà veneta dal 1945 fino al chiudersi del XX secolo, che ha fatto emergere non solo le trasformazioni profonde e incessanti di quella realtà, ma anche le sue particolari continuità e le sue peculiari cesure.

Con il presente volume ci si avventura, a partire dalle ricerche già concluse, in uno scenario solo in parte esplorato nel Veneto: quello del nuovo secolo, del nuovo millennio. Questa prospettiva d’indagine, però, non può costituire uno “stacco” dalle precedenti “fatiche ricognitive”, semplicemen-

te perché il Veneto attuale è anche l'effetto della sua storia precedente, tant'è che per tentare di coglierne il "profilo cumulativo" non si può prescindere dal passato novecentesco. C'è sempre il rischio di scivolare in facili determinismi o in semplici teleologie nel cercare le possibilità di qualche "bilancio" a consuntivo di un'esperienza, di un processo, di una fase che si chiude o sembra in procinto di chiudere. In realtà l'assunzione di questo rischio fa parte del "mestiere" dello storico o, perlomeno, di uno storico che non si limiti ad "incidere con il suo bisturi analitico" la superficie dei fatti succedutisi nel tempo, ma intenda ricercare un suo qualche "senso". Il senso – si badi – non già "della" storia¹, ma almeno di "una" storia che, nel nostro caso, segna il passaggio tra due secoli.

È evidente che nel porre a tema questo termine così pregnante, così evocativo di idealità e desideri, ma anche di sogni politici e progetti istituzionali, si entra nel presente, nella più immediata contemporaneità di queste prime decadi del Duemila, ma si esplorano pure gli intricati percorsi (storici, teorici, culturali) attraverso i quali la parola *autonomia*, generata da radici risalenti al passato e forse antiche, è venuta a maturazione, concretandosi in assetti normativi e, prima ancora, in elaborazioni teoriche, in scuole di pensiero, in dibattiti politici, fino ad accreditarsi oggi come orizzonte istituzionale non più differibile. La nuova fase di ricerca, che si apre con questo volume focalizzato su Veneto "dopo il Novecento", si fa carico anche della storia dell'autonomia e delle sue "stagioni". In quest'ottica d'indagine occorre coltivare la cognizione che l'autonomia non è una realtà politico-istituzionale *nunc et semper*, non è un "impianto sistemico" installato definitivamente, non è un traguardo consolidato della storia, ma è semmai una inesausta tensione, un progetto di futuro, un cantiere perennemente aperto, perché l'autonomia è sempre in pericolo, la sua esistenza è ontologicamente precaria, soggetta a regressioni determinate dai tempi o a cesure improvvise o, come sta accadendo, a grandi involuzioni indotte da inattesi *revanchismi* anti-autonomistici come è quello, in particolare, del ritorno dello stato-centrismo sovranista e nazionalista.

In questo quadro concettuale, con riguardo al Veneto, sembra rinverdirsi la sensazione di una svolta possibile; pare cioè che stia volgendo al termine – in un senso o nell'altro – un periodo di transizione apertosi con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. In questo scenario macro-storico va inquadrato il presente volume che, quindi, non può non gravitare, sotto il profilo metodologico e in relazione all'impianto epistemologico, sulla pre-

1. P. Rossi, *Il senso della storia. Dal Settecento al Duemila*, Bologna 2012.

minenza del *sapere storico*, correlato però a molteplici ambiti disciplinari che aiutano a conseguire una visione il più possibile complessiva della regione nel nuovo millennio.

Così, accanto ad analisi di carattere preminentemente giuridico, come quella di Mario Bertolissi sull'ostico tema del federalismo fiscale riportato all'Ente regionale, il volume presenta contributi di carattere politologico, come quello di Paolo Giaretta a proposito degli orientamenti elettorali del Veneto nel nuovo secolo o socio-politologico, come nel caso dell'intervento di Alisa Del Re e Lorenza Perini sull'apporto delle donne al Veneto degli anni Duemila. Il volume si alimenta anche di altri sguardi scientifici; se Mario Pomini affronta – da economista – l'ardua problematica legata alla crisi economica del nuovo secolo, altri studiosi si soffermano su determinati settori spesso corrispondenti a campi di intervento di specifiche politiche pubbliche regionali. Così, ad esempio, mentre Antonella Perini procede a una disamina “giuridico-istituzionale” del nevralgico settore turistico della nostra regione, Diego Vecchiato e Stefano Zucchetta si soffermano sull'analisi di una importante dimensione della “politica estera” della Regione del Veneto: quella della cooperazione allo sviluppo negli ultimi trent'anni. Non mancano, poi, apporti analitici correlati ad altri saperi disciplinari: Enzo Pace proietta – in particolare nell'ottica della sociologia della religione – il suo sguardo sul Veneto del futuro per quel che attiene al pluralismo culturale e religioso, mentre Fiorenzo Rossi delinea uno studio socio-demografico sulle dinamiche della popolazione veneta del nuovo millennio. Oltre a contributi ad intensità analitica settoriale su ambiti economici specifici – come il settore primario, trattato da Giustino Mezzalana, o territoriali, come la montagna veneta, affrontata da Mauro Varotto e Sara Luchetta – vengono proposti studi a marcata ispirazione interdisciplinare giuridico-politologica, come quello di Stefano Piazza sul contesto di progettazione e di attuazione del secondo Statuto regionale e quello dello stesso Piazza, con Renzo Paolo Vedova, sul settore fondamentale dell'istruzione scolastica nella stagione del possibile avvento dell'autonomia regionale differenziata.

I temi succitati non esauriscono l'analisi della realtà veneta dei tempi recenti, che deve pur tener conto di alterazioni dell'economia, del territorio e del paesaggio, con riflessi sull'intera società regionale. È noto, infatti, che l'impatto della crisi economica è stato per alcuni versi devastante a partire dal 2008-2009, lasciando nei cittadini la consapevolezza del “non è più come prima” e negli imprenditori l'urgenza che è necessario “rimboccarsi le maniche”. La grave recessione ha sfibrato l'economia regionale, ma ha

anche rilevato i punti di eccellenza del sistema produttivo, la capacità di resistere alle avversità, di adattarsi alle contingenze negative e alle nuove incertezze in essere. Nella fase di recessione globale hanno patito maggiormente le piccole imprese, specialmente quelle del settore manifatturiero, quasi sempre con inadeguati meccanismi di protezione, mentre le aziende innovative e quelle esportatrici – pur esposte alle oscillazioni del mercato – hanno saputo reagire e superare prima di altre la crisi. È parimenti noto l'effetto sull'economia e sulla società veneta della disastrosa alluvione del Bacchiglione nel novembre 2010, che ha danneggiato 262 comuni, coinvolto 500 mila persone, 7708 famiglie e 2114 imprese, oltre ad aver causato 3 vittime e l'annegamento di migliaia di capi di bestiame. E ancora: nell'ottobre del 2018 piogge torrenziali, accumuli d'acqua al suolo, frane e smottamenti hanno provocato nel Bellunese, Zoldano e Feltrino, come pure nell'Alto Vicentino, un disastro peggiore del precedente, con danni soprattutto alle infrastrutture e ai boschi, destinati a ripercuotersi per molti anni (decenni e decenni per quanto riguarda l'impianto artificiale delle piante e il ripristino del soprassuolo boschivo).

Partendo dalla molteplicità dei temi trattati si è provveduto, insomma, a proporre una visione il più possibile interdisciplinare del Veneto dopo il Novecento, soprattutto in ragione del fatto che l'approssimarsi del 2020, ovvero del cinquantennio di vita della Regione del Veneto, esige una riflessione complessiva sul decorso istituzionale e politico compiuto dall'Ente in questo periodo, storicamente significativo, che lascia il Novecento per approdare al nuovo millennio. Si tratta di un'occasione unica, decisamente opportuna per effettuare una sorta di primo "bilancio storico" su una fase fondamentale nella *storia* del Veneto, nell'evoluzione della società veneta e, non da ultimo, nella storia del *regionalismo* italiano.

Da questo punto di vista e sulla scorta delle specifiche dotazioni metodologiche, teoriche e analitiche delle diverse discipline coinvolte in questo lavoro, si è effettuato uno scandaglio ricognitivo utile e forse necessario per contribuire a portare a compimento un'operazione di indubbio rilievo istituzionale e culturale: quella di mettere a disposizione della comunità dei Veneti, sia la *memoria istituzionale* della loro Regione, sia la memoria della loro comunità. Quello che stiamo attraversando, del resto, è uno dei momenti storici in cui questa operazione culturale e scientifica non sembra più rinviabile. Diventa così cruciale poter cogliere l'occasione di celebrare il cinquantennio di storia regionale con un volume che guarda al futuro nella consapevolezza che l'autonomia del domani è anche l'esito degli sforzi autonomistici di ieri. Sicché il tratto ricognitivo e ricostruttivo percorso in

autonomistici di ieri. Sicché il tratto ricognitivo e ricostruttivo percorso in questo lavoro – tentando di capire il *tempo presente del Veneto* con le sue urgenti domande – può forse offrire sentieri esplorativi “dentro” la Regione e “dentro” il Veneto, in grado di contribuire alla riflessione sull’avvenire.

La lettura dell’indice generale del volume mette in evidenza numerosi altri ambiti tematici che sono presi in esame nei singoli saggi, dalla storia delle istituzioni in rapporto con il territorio, con la cultura e le gerarchie locali, alle tradizioni popolari travolte dalla modernità e ai servizi sociali ritenuti indispensabili, dagli eventi regionali alle piccole e grandi iniziative locali, all’andamento demografico e ai flussi turistici. La storia della Regione veneta nei primi due decenni del nuovo millennio è ben più articolata e complessa di quanto dicano queste pagine preliminari che, tuttavia, offrono elementi di puntuale conoscenza e di riflessione, incentivando il dibattito in corso e aggiungendo considerazioni nuove, sempre mantenendo l’approccio pluridisciplinare e la centralità del binomio continuità-cambiamento.

Il presente volume rientra nel quadro delle iniziative di ricerca scientifica patrocinate dal Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e dell’Antichità e dal Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell’Università degli Studi di Padova. Un ringraziamento è dovuto a tutti gli studiosi e ai colleghi – in particolare a Maurizio Malo, Stefano Piazza e Giovanni Silvano – che hanno aderito a questo progetto, fornendo i loro contributi per la pubblicazione.

Avvertenza

I criteri di citazione sono uniformati compatibilmente con le peculiarità degli apparati critici dei singoli contributi.

Spunti di analisi dell'evoluzione statutaria tra istituzioni e identità, politica e territorio

di Stefano Piazza

1. Premessa. Lo Statuto e la sua progettazione come snodi politici cruciali della vita istituzionale della Regione

Quasi cinquant'anni fa, Nicola Matteucci aveva eloquentemente denunciato il pericolo di una regressione irrazionalistica e populistica della politica sull'onda di spinte ispirate alle dimensioni dell'autenticità, dello spontaneismo, del movimentismo¹, delle spinte, cioè, che per gran tratto avevano caratterizzato la stagione politica e culturale del '68. Era la stagione che avrebbe posto al centro del dibattito pubblico, politico ed anche istituzionale, il tema della "partecipazione" come dimensione rivitalizzante il tessuto democratico del Paese e come strumento del processo di attuazione del disegno costituzionale.

La fase di istituzione del sistema regionalistico si è inserita in pieno in quella temperie storica ed è stata declinata, sotto il profilo giuridico-istituzionale, nella elaborazione e nell'entrata in vigore dei primi Statuti regionali delle Regioni ordinarie, che hanno affrontato la temibile sfida di positivizzare, in termini normativi, le dinamiche storico-sociali del momento e di predisporre un qualche ordine istituzionale all'effervescenza sociale. Per riprendere, insomma, il celebre lavoro di Alberoni², si può dire che con gli Statuti regionali dei primi anni Settanta del secolo scorso, le spinte partecipative del "movimento", che era latore di istanze di maggior partecipazione democratica, si trasformano in "istituzioni", anche di rango e di livello regionali.

1. N. Matteucci, *La cultura politica italiana fra l'insorgenza populistica e l'età delle riforme*, "Il Mulino", n. 207, gennaio-febbraio, 1970, pp. 5-23.

2. F. Alberoni, *Movimento e istituzione*, Bologna 1981.

Anche per questi motivi storici, gli Statuti regionali hanno costituito uno snodo essenziale della vita politica, istituzionale, sociale delle Regioni e, più in generale, dell'intero Paese. Nello Statuto, così come nel percorso della sua progettazione, si sono intrecciate dimensioni plurime, diverse, eppure collegate: modelli possibili di assetti istituzionali regionali, istanze politiche, legami tra istituzioni e soggetti sociali, interessi emergenti dal territorio, richiami all'identità comunitaria, pur nella sua ineludibile problematicità³, visioni progettuali per la declinazione legislativa regionale delle finalità statutarie. Nello Statuto, altresì, hanno preso corpo disposizioni cruciali in ordine al problema del rapporto tra rappresentanza della società regionale (con riguardo anche ai valori di fondo e alle tendenze sociali della regione) e *strutture istituzionali* e, dunque, in ordine al circuito che connette la rappresentanza alla decisione politica⁴, nonché, quindi, al modello di 'democrazia regionale', profilato, non solo in forza della regolazione dei rapporti tra Governo regionale e opposizione, ma anche in ragione dei modi di istituzionalizzazione, per il tramite della rappresentanza, delle plurime realtà, anche di opposizione, emergenti dal tessuto sociale⁵. Negli Statuti regionali, allora, sono anche tracciati i contorni dell'*accountability intra-istituzionale* (ovvero dell'*accountability* interna all'istituzione Regione, operante tra i vari organi), omologa, almeno in parte, a quella che la dottrina politologica annovera quale *accountability inter-istituzionale*, con riguardo ai rapporti, a livello statale, tra Governo, Parlamento, presidente della Repubblica e, in ultima istanza, Corte costituzionale⁶. Tutto questo a riprova del carattere potenzialmente olistico dei contenuti inseriti nella fonte normativa di preminente rango nell'ordinamento di una Regione.

In questo senso, appare plausibile assumere, con la formula "Statuto come norma fondamentale dell'ordinamento regionale", un tratto semantico distinto da quello rigidamente giuridico e dunque più insinuato nell'ambito della deontologia e della normatività assiopratica, così da intendersi lo Statuto come 'tavola dei valori politici', ai quali ispirare un modello di politica e di società regionale. Del resto, nemmeno la scienza giuridica si è palesata

3. A. Prosperi, *Identità. L'altra faccia della storia*, Roma-Bari 2016.

4. Su queste tematiche, in generale: G. Pasquino, *Rappresentanza e decisione*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari 1988, pp. 31-62.

5. In generale, per una panoramica degli studi sull'opposizione: G. Pasquino, *Perché e come studiare l'opposizione*, in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari 1990, pp. 3-26.

6. M. Almagisti, S. Grimaldi e G. Pasquino, *Accountability inter-istituzionale*, in L. Morlino, D. Piana e F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna 2013, pp. 134-160.

compatta e monocorde nel rigettare, almeno in ipotesi, una consimile possibile prospettiva, oscillando, la dottrina, tra versanti notevolmente polarizzati. Da un lato, ad esempio, un certo orientamento si è mosso da un'ottica, ancorché parziale, di assimilazione della potestà statutaria regionale al rango costituzionale proprio degli enti che costituiscono gli Stati federali⁷, riconnettendo così, allo Statuto regionale, un'estensione regolativa di largo raggio e di penetrante intensità giuridica, vuoi in ordine alla fissazione e alla disciplina dei 'fini generali' dell'ente regionale, vuoi con riguardo ai tratti peculiari dell'identità della comunità politica regionale, vuoi, ancora, in riferimento alla vera e propria "forma di regione", di cui lo Statuto traccerebbe la fisionomia strutturante⁸. Da un altro lato, parte della dottrina ha prospettato le diverse problematicità in ordine a siffatta configurazione della potestà statutaria regionale⁹, manifestando riserve riguardo ad un'interpretazione estensiva della potestà statutaria regionale; un'interpretazione estensiva legittimante, in definitiva, l'iniziativa statutaria come attività tendente, almeno potenzialmente, a recepire e al contempo a modellare una "specifica identità socio-territoriale regionale", ovvero a sussumerla entro un impianto statutario, concepito come tratteggio ispirativo di una "forma di regione", ove per "regione" avesse da intendersi una particolare configurazione socio-economico-culturale insediata in un determinato spazio socio-territoriale.

Questa sussunzione della possibile (ipotetica) identità socio-territoriale regionale nell'impianto statutario, potenzialmente ispiratore sia della forma istituzionale della Regione in quanto *ente*, sia del modello di regione in quanto *tessuto sociale*, può forse essere colta con riguardo alle c. d. 'norme di principio' e 'norme programmatiche' dello Statuto. Così, se alcuni studiosi avevano ravvisato nelle disposizioni statutarie di principio degli Statuti regionali degli anni Settanta una possibile declinazione, formalizzata in un

7. A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010, p. 5.

8. A. Ruggeri, *Introduzione*, in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano 2001, p. 12; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, pp. 126-127; V. Sannoner, *Le Carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Bari 2006, pp. 31-33. Su questo orientamento, si veda la riflessione di A. Morrone, *Lo statuto regionale, dopo le riforme (Saggio destinato agli Studi in onore di Luigi Arcidiacono)*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/images>.

9. A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, "Rassegna parlamentare", n. 3, 2000, pp. 600-605; S. Mangiameli *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano 2001, pp. 88-94; A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino 2008, pp. 3-12.

testo normativo dell' 'anima' della Regione o della 'comunità regionale'¹⁰, non già come statica realtà sociale, ma come tessuto societario in evoluzione, anche in ragione della forza propulsiva tipizzante proprio quel genere di disposizioni, non a caso ritenute di natura 'programmatica'¹¹, altri studiosi avevano individuato in quel tipo di norme la presenza di uno sforzo definitorio della specificità identitaria regionale in un duplice senso: da un lato, dell' identità della Regione, in quanto soggetto istituzionale caratterizzato da autonomia, costituzionalmente prevista, ma fino ad allora non ancora storicamente concretata, dall' altro, dell' identità specifica di ciascuna 'società regionale'¹², nella sua irriducibile diversità storico-culturale¹³. Altri studiosi avevano salutato l' innesto statutario delle disposizioni di principio come segno di una nuova stagione istituzionale¹⁴, vuoi ispirata a una generale istanza di valorizzazione della Regione come strumento di superamento del tradizionale centralismo caratterizzante l' apparato statale¹⁵, vuoi come occasione di realizzazione del principio di 'partecipazione'¹⁶ e/o di una 'efficienza democratica'¹⁷, anche conseguibile per il tramite dell' inserimento della dimensione comunitaria nelle scelte politiche di fondo della Regione, perseguibili attraverso le strumentazioni caratterizzanti i processi di programmazione¹⁸ e di pianificazione¹⁹. Si era, in definitiva, rinvenuto negli enunciati di principio

10. V. Italia, *Disposizioni generali*, in V. Italia e A. Bardusco (a cura di), *Commento allo statuto della regione Lombardia*, Milano 1973, p. 4.

11. F. Bassanini e V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano 1971, pp. 58-64; U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano 1974, pp. 285-297; V. Italia, *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano, 1971, pp. 11-117; F. Roversi Monaco, *Principi fondamentali*, in F. Roversi Monaco (a cura di), *Commento allo statuto della regione Emilia Romagna*, Milano 1972, p. 10.

12. F. Bassanini, *L'attuazione dell'ordinamento regionale*, Firenze 1970, p. 39.

13. D. Giroto, *Le regioni e la difesa della loro identità culturale*, in S. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999.

14. S. D'Albergo, *L'efficacia costituzionale degli Statuti*, in *Gli Statuti regionali* (prefazione di Salvatore D'Albergo), Roma 1971, pp. 15-21.

15. S. D'Albergo, *La fase "costituente" regionale nel rapporto democrazia-diritto*, "Democrazia e diritto", 1971, pp. 171-177.

16. E. Casetta, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, in *Le regioni: politica o amministrazione*, Milano 1973, pp. 102-109.

17. D'Albergo, *La fase "costituente" regionale nel rapporto democrazia-diritto* cit., pp. 171-180.

18. G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2, 1971, pp. 417-421; S. Merlini, *La programmazione*, in P. Caretti e R. Zaccaria (a cura di), *La regione Toscana*, Milano 1984, II edizione 1987, pp. 128-134; G. Pericu, *La programmazione*, in *Atti del XVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano 1972, pp. 214-219.

19. Sul rilevante tema del rapporto tra programmazione e "regionalizzazione", vedasi: G. Amato, *Programmazione nazionale e regionale*, in A. Barbera e F. Bassanini (a cura di), *I nuovi*

degli Statuti, una parte non trascurabile della sostanza politico-progettuale²⁰, che stava prendendo forma istituzionale e stava dando corpo all'avventura regionalistica, finalmente inverteasi nei primi anni Settanta, a seguito dello scongelamento dell'originario art. 123 Cost.

2. Verso il nuovo Statuto e i suoi principi dopo la “svolta” della riforma del Titolo V

La centralità politica, nonché giuridica dello Statuto regionale per la vita della Regione come istituzione e della regione come comunità politica e tessuto socio-territoriale è, dunque, una delle eredità storiche della ‘prima’ stagione statutaria regionale, quella degli anni Settanta. Dopo una non breve fase ‘carsica’, nella quale la problematica della natura politica degli Statuti regionali e delle loro disposizioni di principio è affiorata non in modo prorompente nel dibattito dottrinale e non solo dottrinale, con l'avvento della l. cost. 1/1999, che all'art. 3 ha ridisegnato l'art. 123 Cost. e della complessiva riforma del titolo V, recata dalla l. cost. 3/2001, il tema degli Statuti in generale e delle norme di principio da questi previste, ha riassunto centralità nel confronto dottrinale, ma ha ripreso anche vigore nel più ampio dibattito politico-istituzionale, in ragione, in definitiva, della scaturigine di una ‘nuova stagione statutaria’, promossa proprio dalla riforma costituzionale.

A una prima osservazione dei tratti caratterizzanti questa nuova fase, appare rinvenibile, in generale, una dinamica di potenziamento e di arricchimento contenutistico delle norme di principio, che pure sussistevano negli statuti degli anni '70. Siffatta dinamica viene ad emersione nei corpi normativi statutari, secondo, a grandi linee, un duplice ordine di direttrici: la direttrice della estensione quantitativa (o moltiplicazione)²¹ dei principi e

poteri delle Regioni e degli Enti locali, Bologna 1978; F. Bassanini, *I rapporti tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica*, “Politica del diritto”, n. 2, 1988, pp. 173-199; M.S. Giannini, *Prefazione* a A. Barbera e F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali*, Bologna 1978; R. Pini, *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, Padova 1979; F. Roversi Monaco, *Stato e Regione nelle vicende recenti della programmazione*, in F. Vassalli e G. Visentini (a cura di), *Legislazione economica*, III, Milano 1980.

20. E. Cheli, *La regione Toscana*, in E. Cheli et alii (a cura di), *Commento allo statuto della regione Toscana*, Milano 1972, p. 23; U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano 1974, p. 283; L. Migliorini, *Principi programmatici*, in C. Camilli, L. Migliorini e G. Tarantini, *Commento allo statuto della regione Umbria*, Milano 1974, pp. 10-19.

21. Di opposto avviso, P. Carozza, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in E. Catelani e E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna 2008, p. 23.

quella dell'incremento della loro differenziazione (o specificazione). Non solo le norme di principio (quelle, cioè, più impregnate di sostanza politica) sono tendenzialmente di più rispetto a quelle venute alla luce nella prima stagione statutaria regionale, ma lo sono perché investono ambiti tematici plurimi e differenziati, non previsti nei precedenti Statuti (e talvolta nemmeno nella stessa Carta costituzionale); così, ad esempio, vengono sussunti entro l'alveo (regolativo?) degli enunciati statutari di principio, questioni come: la protezione dell'infanzia e degli anziani, la tutela dei "soggetti deboli" in generale, la valorizzazione del pluralismo informativo, lo sviluppo di nuove tecnologie, il sostegno alla cultura, all'arte, alla musica e allo sport, il riconoscimento di diverse forme di convivenza, il potenziamento del ruolo degli stranieri residenti nella regione, etc.²².

L'esito evidente della congiunzione tra moltiplicazione delle norme di principio e loro specificazione, è dato dalla complessificazione, non solo dell'impianto testuale degli Statuti, ma ciò che, per certi aspetti, più conta, della natura politica delle Regioni, nel senso più alto e complesso di "progettualità politica", correlata al governo della società regionale. Si tratta di una complessificazione anche collegabile all'inevitabile incremento delle norme di attuazione legislativa (o regolamentare)²³ necessarie per dar concretezza alle enunciazioni statutarie di principio e alla conseguente attività di *implementation policy* di quelle norme attuative dei principi²⁴; sicché, plausibilmente, gli effetti di tale complessificazione sullo scenario dell'attività regionale risultano essere apprezzabili appieno solo a Statuti ampiamente "attuati" e quindi lungo un arco temporale ragionevolmente distanziato dall'innesto delle enunciazioni di principio nei disegni normativi di rango statutario. Proprio osservando l'evoluzione, peraltro, di siffatti decorsi

22. Vedasi sul punto: E. Catelani, *Presentazione della ricerca*, in E. Catelani e E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna 2008, pp. 11-18 (11).

23. P. Carozza, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni cit.*, pp. 21-43.

24. Sulla *implementation policy*, in una letteratura copiosissima, vedasi: A. Lippi, M. Morisi, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna 2005, pp. 118-121. Sull'*implemetation research* per alcuni riferimenti: B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini 1989 pp. 71-111; M. Giuliani, *Alcune riflessioni sulle difficoltà di messa in opera di programmi politici: il caso di una politica regolativa*, in "Il Nuovo Governo Locale", vol. 4, n. 3, 1986; R. Mayntz, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna 1982; J. L. Pressman-A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley 1979; M. Terrasi, *Implementation: aspetti funzionali delle organizzazioni pubbliche*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 3, 1990, pp. 51-69; F.W. Scharpf, *Formulazione delle politiche ed implementazione. Problemi ed approcci*, in C. Donolo e F. Fichera (a cura di), *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, Bari 1981, pp. 275-288.

attuativi, si possono approntare – come si è autorevolmente notato – delle ipotesi risolutive in ordine alla problematica del valore delle disposizioni di principio statutarie²⁵, che sono quelle più gravide di sostanza politico-progettuale riferita alla particolarità territoriale regionale.

Lo Statuto in quanto forma giuridica di esplicitazione della natura politica delle Regioni rinvia, dunque, alla questione cruciale del rapporto tra politica e spazialità territoriale regionale, atteso il legame costitutivo tra territorio e politica²⁶. Siffatta questione e tale legame costituiscono uno dei nuclei problematici politici gravitanti intorno alla riforma del Titolo V della Costituzione; una riforma approvata “*in extremis*, poco prima delle elezioni e con il sostegno della sola maggioranza”²⁷, ma “ispirata da un obiettivo politico di grande importanza: rafforzare le istituzioni pubbliche”²⁸. Con quella riforma si pensò “di rispondere a sollecitazioni che in realtà si radicavano in modo profondo nella crisi della democrazia rappresentativa e nelle spinte dell’antipolitica”²⁹, nella speranza di accogliere “tendenze molto diffuse ma di cui la Lega riusciva a sembrare l’unico interprete autentico”³⁰. In questa cornice la riforma del Titolo V della Costituzione crea gli scenari storico-istituzionali per l’avvento della seconda stagione statutaria.

3. Il contesto genetico del nuovo Statuto regionale del Veneto nella crisi del regionalismo

Il nuovo Statuto della Regione Veneto prende vita, vent’anni dopo la crisi del 1992 e la caduta della Prima Repubblica, appena prima della convulsa conclusione della XVI legislatura repubblicana, in una crisi generale della politica, che segna il tracollo della seconda Repubblica, “ma in un quadro dalle tinte più cupe”³¹, che incrementa il degrado della già debole qualità democratica del sistema politico italiano, progressivamente e incessantemente allontanatosi dalla presa in carico dei problemi dei cittadini e distanziatosi

25. E. Cheli, *Premessa*, in Catelani e Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali* cit., pp. 7-9.

26. D. Palano, *Frammenti di potere. Tracce di politica nella metamorfosi dello spazio*, Roma 2009, pp. 44-51.

27. A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Roma-Bari 2016, p. 249.

28. *Ibidem*.

29. *Ibidem*.

30. *Ibidem*.

31. G. Amato, A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull’Italia*, Bologna 2013, p. 246.