

PENSIERO DEMOCRATICO

• Quaderni per il Veneto •

Autonomia

Ivo Rossi
Adriana Vigneri
Paolo Feltrin
Giovanni Tonella
Andrea Martella
Vanessa Camani
Franco Toniolo
Ubaldo Scardellato

Primo Quaderno della Rivista Pensiero democratico

Giovanni Tonella

La differenziazione indifferenziata vittima della narrazione narcisistica

Ivo Rossi

Autonomia

Adriana Vigneri

L'autonomia differenziata: se e cosa resta di fronte alle trasformazioni del XXI secolo

Paolo Feltrin

La questione dell'Autonomia in Veneto e il senso del federalismo

Giovanni Tonella

Modifiche all'articolo 116 della Costituzione

Andrea Martella

Modifica dello statuto della Regione Veneto diretta ad introdurre il riferimento all'unità della Repubblica Italiana

Vanessa Camani

Il regionalismo conflittuale del secolo scorso di fronte alle nuove sfide

Ivo Rossi

Il dopo Zaia è già iniziato

Ivo Rossi

Per una autonomia cooperativa delle istituzioni territoriali

Il Partito Democratico di Lombardia, Veneto e Piemonte

“Servizio sanitario nazionale e sistema socio-sanitario”

Introduzione

Franco Toniolo, Ubaldo Scardellato

Questi quaderni intendono promuovere una discussione sul tema dell'autonomia in Veneto

Per chi volesse intervenire, può mandare il proprio contributo a: pensierodemocraticoveneto@gmail.com

Il comitato di redazione si riserva di decidere se pubblicare o meno i contributi che verranno inviati alla rivista.

Primo Quaderno della Rivista Pensiero democratico

Giovanni Tonella
a nome della redazione

Vista la ricchezza dei contenuti e il tema monografico affrontato è bene dare una breve presentazione di questo numero di Pensiero Democratico. Si tratta in primo luogo di un Quaderno della rivista, perché l'intenzione è quella di sviluppare su un tema come quello dell'Autonomia, in vista delle prossime elezioni regionali, uno strumento di analisi e di proposta del partito, utilizzabile da dirigenti e militanti, e allo stesso tempo testo di confronto per un dialogo costruttivo sulla questione. Il quaderno si avvale di una serie di contributi, in particolare di Ivo Rossi - fondamentale in questi mesi per l'elaborazione complessiva del PD del Veneto sul tema -, Adriana Vigneri e Paolo Feltrin, che coprono le diverse questioni legate all'Autonomia, la sua collocazione storica, la prospettiva attuale, la critica puntuale della politica di Zaia e della legge Calderoli, la valorizzazione delle indicazioni della Corte costituzionale e soprattutto il disegno di legge costituzionale proposto dal segretario regionale del PD del Veneto, Andrea Martella, e la proposta di modifica dello Statuto della Regione Veneto d'iniziativa della capogruppo del PD in Consiglio regionale, Vanessa Camani. Nel quaderno vi è anche la risoluzione per una Autonomia cooperativa dei PD di Lombardia, Veneto e Piemonte, documento che dà un indirizzo chiaro e traccia la linea delle principali articolazioni territoriali del partito nel Nord Italia. Infine, a mo' di rubrica, il Quaderno presenta anche l'Introduzione di un saggio di ricostruzione dell'evoluzione della sanità in Italia e in particolare in Veneto di Franco Toniolo e Ubaldo Scardellato, Sanità e sociale in Veneto. Storia critica 2008-2024, Ronzani Edizioni Scientifiche, un libro importante per individuare le criticità della nostra sanità e costruire una proposta alternativa che auspichiamo sia presentato nei territori come momento di analisi e generatore di proposte.

Dalla lettura dei contributi emergerà chiaramente l'impianto analitico-critico che abbiamo in questi anni messo in campo, gli indirizzi sui quali impegnare l'agenda politica del partito e quindi il Quaderno potrà essere uno strumento di riferimento per argomentare e ragionare anche in relazione alle prossime elezioni regionali.

Questo Quaderno, con il dibattito che promuoverà, come il precedente numero pilota della Rivista e il prossimo numero che metteremo in campo, serviranno non solo per arricchire e profilare la discussione del PD del Veneto ma anche per dare un contributo al programma con cui ci presenteremo alle prossime elezioni regionali.

Comitato di redazione

Giovanni Tonella
Paolo Giarretta
Gigi Copiello
Monica Lotto
Alessandra Taverna
Diego Crivellari
Donata Gottardi
Ivo Rossi

La differenziazione indifferenziata vittima della narrazione narcisistica

Ivo Rossi

già dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e già componente della Commissione paritetica Stato Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, già Sindaco di Padova e Consigliere regionale del Veneto dal 1990 al 2000.

Dedicare il secondo numero della rivista alla questione autonomia, il tormentone che da oltre 25 anni occupa quotidianamente le pagine dei giornali e i talk show regionali (con tanto di conta dei giorni, recentemente sparito dal video), può correre il rischio di aggiungere nuove/vecchie valutazioni ad una questione che sempre più sembra riguardare il solo battibeccare della politica, senza alcun legame con la vita dei cittadini. E il Veneto a trazione Lega è stato trasformato in una regione in cui la chiacchiera, contrariamente all'operosità fattiva del suo tessuto sociale produttivo, è diventata un tratto distintivo, fatto di penultimatum e di ripetuti annunci dell'imminente taglio dell'agognato traguardo. Ultimo dei tormentoni di una politica che parla di sé stessa è il dibattito - meglio sarebbe parlare di soliloquio - attorno ai mandati infiniti di Zaia, ripreso in questi giorni nonostante la sentenza della Corte costituzionale sul caso De Luca. L'insistenza, al limite del senso civico e istituzionale, è testimonianza di una metamorfosi delle regioni, che stanno cambiando la stessa natura di quelle che dovrebbero essere, per la loro prossimità, gli istituti della democrazia dei territori regionali. Lo stesso "festival delle regioni", recentemente svoltosi a Venezia nel disinteresse generale, a parte gli stand delle prelibatezze del made in Italy, ha mostrato un completo disinteresse verso lo stato del nostro regionalismo e le sue necessarie riforme, in primo luogo sul riparto delle competenze fra lo Stato e tutte le regioni a statuto ordinario. L'unica fiammata che ha acceso i riflettori ha riguardato, ancora una volta, la questione del terzo mandato, ovvero il potere di presidenti

che si avvertono sempre più "onnipotenti", al di sopra delle regole, a dispetto dell'equilibrio dei poteri, dei necessari contrappesi e della consapevolezza che le cariche vanno vissute con il senso di un servizio.

Questione questa che meriterebbe di essere ripresa con forza a tutela degli assetti democratici, perché la concentrazione di poteri nella figura del presidente ha cambiato la natura stessa del Consiglio regionale, ridotto a coreografia svuotata di significato e di potere reale.

Nell'approssimarsi delle elezioni regionali, non fosse altro per evitare che anche la prossima legislatura trascorra nel vaniloquio come le precedenti, tanto più per un partito come il Pd che ha l'ambizione di guidare e di innovare la vita politica e amministrativa, occorre chiedersi le ragioni per cui il modello di differenziazione proposto da Zaia non abbia fatto un solo passo in avanti nonostante il tempo e le risorse dedicate, assieme agli impegni solenni assunti sia durante il governo Conte I e tanto più quelli assunti da questo governo. Più di quattro campagne elettorali dedicate allo stesso tema restituiscono il senso di immobilità di una classe dirigente che non riesce ad andare oltre le mitologie. E in un tempo denso di cambiamenti come quello che stiamo vivendo, ripetere stancamente la stessa campagna elettorale sarebbe esiziale per tutti.

All'origine della paralisi, contrariamente a chi si autoassolve sostenendo che la colpa, come da tradizione, sarebbe della "burocrazia romana" o della "resistenza dei palazzi", c'è, a mio giudizio, un vizio di fondo, che ha trasformato la discussione sulla possibile acquisizione

Dalla retorica all'impasse: venticinque anni di promesse e penultimatum autonomisti smascherati dalla Corte costituzionale, che ridisegna i confini del regionalismo e archivia le mitologie leghiste.

di ulteriori forme di autonomia delle regioni (così come previsto dall'articolo 116, 3° comma della Costituzione riformata nel 2001 con il Titolo V), da una discussione circoscritta all'esercizio di funzioni particolari a una che ha lasciato intendere che l'obiettivo vero riguardasse la trattenuta del cosiddetto residuo fiscale, cambiando alla radice i fondamenti della fiscalità e quel principio di sussidiarietà che stanno alla base della necessaria collaborazione fra lo Stato e le altre istituzioni della Repubblica, in primo luogo le regioni. L'articolo 116 è stato interpretato come se si trattasse semplicemente in uno strumento per trattenersi i soldi, una scorciatoia verso anti- che suggestioni leghiste.

E il principale responsabile di questa torsione, nelle sue diverse varianti, è stata la regione Veneto, anzi, è più corretto dire, il suo presidente che di volta in volta ha trasformato la battaglia autonomistica, quella che con enfasi è stata definita "la madre di tutte le battaglie", in una richiesta di indipendenza, in volontà di trattenersi i 9/10 delle tasse, supportata dalla richiesta di gestione diretta di "23 materie, non una di meno", in un crescendo di affermazioni che hanno finito per alimentare una permanente tensione con lo Stato e, cosa che non aveva precedenti da quando esistono le regioni, in un conflitto fra territori.

Conflitto che ha preso di mira la legge 86/2024, voluta da Calderoli, non a caso portata davanti alla Corte costituzionale dalle regioni Puglia, Campania, Toscana e Sardegna. Il giudice delle leggi, con una sentenza di straordinaria importanza, ha reinserito il regionalismo e le aspirazioni autonomistiche all'interno dei limiti fissati dalla nostra Costituzione, cancellando più di dieci anni di dibattito surreale.

Proprio dalla sentenza è necessario ripartire, perché l'autorevolezza della fonte offre l'inquadramento necessario per evitare che il dibattito possa continuare su binari estranei ai valori e ai principi a cui si ispira la nostra Repubblica. Non solo la Corte dichiara incostituzionale più di due terzi della legge voluta da Calderoli, rivedendone praticamente tutti i punti

essenziali, ma si spinge a disegnare, come in un mosaico, i contenuti e i limiti del possibile federalismo asimmetrico, riconducendo gli eventuali trasferimenti di competenze ad aspetti particolari, di dettaglio, di variazioni al margine, negandone, proprio nello spirito del 116, 3° comma, la possibilità di attribuzioni massive che darebbe luogo ad un altro modello di Stato. Una sentenza, che pur prendendo in esame la legge quadro statale, nelle premesse parla al Veneto, laddove si afferma che "Il popolo e la nazione sono unità non frammentatili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in

Dalla retorica all'impasse: venticinque anni di promesse e penultimatum autonomisti smascherati dalla Corte costituzionale, che ridisegna i confini del regionalismo e archivia le mitologie leghiste.

alcun modo configurabili "popoli regionali" che siano titolari di una porzione di sovranità". e "l'unità del popolo e della nazione postula l'unicità della rappresentanza politica nazionale". Affermazione apparentemente pleonastica ma che in realtà risponde in modo netto, senza equivoci possibili, alla deriva strisciante della Lega che nel 2012 ha portato all'eliminazione dall'articolo 1, comma 1, dello Statuto regionale, il riferimento "nell'unità della Repubblica", contenuto nel primo statuto approvato nel 1970. Occorre qui ricordare che Vanessa Camani ha presentato una proposta di modifica dello statuto regionale proprio riaffermare questa necessaria tensione unitaria.

La Corte nel ribadire che il "regionalismo corrisponde ad un'esigenza insopprimibile della nostra società, così come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione", ricorda come "spetta al solo Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale". Riferimento al Parlamento, e al suo alto ruolo di rappresentanza dell'intera nazione, necessari in considerazione del fatto che la legge Calderoli ne relegava la funzione in materia di devoluzione di competenze dallo Stato alle regioni, ad un insignificante voto di ratifica delle intese raggiunte.

E sempre al Veneto, unica regione italiana in cui l'autonomia è stata raccontata come una variante leggera dell'indipendenza, la Corte ribadisce che "non ci si potrà spingere fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni e l'unità giuridica ed economica della Repubblica". In questo senso l'articolo 116, terzo comma, mette in guardia la Corte, non può trasformarsi in una "fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali".

Se tutta la narrazione di Zaia, condita dalle immancabili citazioni un po' a sproposito di don Sturzo e di Einaudi, è stata centrata sulla richiesta di tutte le 23 materie (un numero diventato obiettivo in sé senza che né il Consiglio regionale né tanto meno i cittadini abbiano mai potuto esplorarne e valutarne i contenuti, e senza che se ne siano mai state giustificate le ragioni), la Corte ha stabilito che le richieste ex art.116 delle regioni non possono, perché estranee alla ratio dell'articolo, riguardare intere materie ma solo "funzioni" appartenenti alle stesse materie, dove una funzione è un "insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità".

E rispetto alla grossolana narrazione di Zaia, che è sempre rimasto sui titoli delle richieste e sul loro numero (le mitiche 23 materie), senza mai motivare le ragioni delle richieste, la Corte ha stabilito che

le richieste devono essere motivate sulla base del principio di sussidiarietà, tenendo conto degli effetti del decentramento su efficienza, efficacia e rendimenti nell'offerta dei servizi pubblici. In sostanza, stabilendo che "l'iniziativa della regione deve essere preceduta da una istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico" la Corte, prima ancora della legge Calderoli, ha smontato l'intero impianto delle richieste formulate dal Veneto, caratterizzate da assoluta genericità, prive di dimostrazione alcuna circa i modelli di funzionamento e delle indispensabili valutazioni degli effetti finanziari. Non basta in sostanza l'intenzionalità di fare in proprio ciò che oggi fa lo Stato, e l'autocertificazione di essere i più bravi, come ricorda continuamente Zaia, le richieste devono essere motivate, e difficilmente la devoluzione potrà riguardare materie, quali, il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione e le norme generali

dell'istruzione.

Proprio la ragionevole esclusione di queste materie da un possibile negoziato, in base al principio di sussidiarietà che richiede per ogni specifica funzione esercitata sia individuato il livello territoriale più adeguato, mostra come la richiesta sia avvenuta all'ingrosso senza alcuna considerazione su ciò che è avvenuto a livello internazionale negli ultimi vent'anni, a partire dagli effetti delle rivoluzioni tecnologiche e digitali, e del crescente ruolo assunto dall'Unione Europea.

A questo proposito va ricordato il disegno di legge costituzionale 542, presentato da Andrea Martella ancora nel febbraio del 2023, che riscriveva l'articolo 117, 3° comma, proprio alla luce dei cambiamenti intervenuti.

Su molti altri aspetti, in particolare sui Lep, su cui il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato un disegno di legge delega pasticciato, e sui rapporti finanziari, la Corte ha calato la sua scure svuotando, assieme alla legge Calderoli, gli ultimi 15 anni di narrazione leghista.

Il governo e la politica veneta, davanti alla dimensione sistemica della sentenza della Corte, hanno di fronte due strade: assumerne le

indicazioni e avviare una profonda revisione dei rapporti fra lo Stato e le autonomie (dalle regioni agli enti locali, passando per le provincie che non possono rimanere nel limbo in cui sono collocate), oppure far finta di nulla e continuare, fingendo di rispondere alle osservazioni della Corte, a pestare insensatamente e dannosamente per gli stessi protagonisti, l'acqua nello stesso mortaio. Una scelta disperata di un sordo che non vuol sentire, destinata ad alimentare vieppiù nuovi scontri fra Stato e regioni e fra le stesse regioni che, come ci ricorda la Corte, possono esercitare il sindacato di legittimità costituzionale su qualsiasi intesa possa essere sottoscritta al di fuori dei parametri costituzionali che la Corte ha indicato. Per il Veneto, regione che della differenziazione indifferenziata ha fatto la sua bandiera si apre una nuova stagione, con nuovi interpreti e, vi è da augurarsi, con un nuovo spartito, proprio a partire da quell'autonomia, che come viene ricordato dal documento approvato dalle assemblee regionali di Veneto, Lombardia e Piemonte del Partito democratico, possano porre le basi di una nuova stagione di riforme verso un regionalismo responsabile in una nuova Europa.

Cronologia

2001

Riforma Titolo V
della Costituzione
(Art. 116 c.3)

2007

Prime proposte di
autonomia differenziata

2014

Approvazione 5 proposte
di referendum, tra cui uno
sull'indipendenza del Veneto

2017

Referendum consultivo
sull'autonomia in Veneto

2018

Sottoscrizione pre
accordo con il Governo
Gentiloni

2020

Zaia rieleto,
rilancia le '23 materie'

2023

DDL Calderoli

2024

Approvazione
Legge 86/2024

2025

Sentenza Corte
Costituzionale: parziale
incostituzionalità

Autonomia

Adriana Vigneri

*avvocato, professoressa
universitaria, già deputata e
sottosegretaria alla Presidenza
del consiglio dei ministri.*

Come è noto, la Costituzione italiana all'art. 116, dopo aver previsto per cinque Regioni (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e Valle d'Aosta) una particolare autonomia disciplinata dai rispettivi statuti che sono leggi costituzionali, prevede che "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", concernenti determinate materie "possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata".

Il nuovo art. 116 Cost. richiede di rispettare l'art. 119 della stessa Costituzione, articolo che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, salva sempre la garanzia da parte dello Stato, in modo essenziale (che non vuol dire minimo ma adeguato), in tutto il territorio nazionale, dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117 Cost.). Non si vede perché, una volta soddisfatte queste regole, non si dovrebbe essere favorevoli ad attribuire alle Regioni ulteriori competenze, e le relative risorse che lo Stato non dovrebbe più utilizzare. Nel presupposto che il trasferimento di dette risorse verrebbe messo nelle mani di chi, più vicino alle esigenze da soddisfare, avrebbe potuto ottenere risultati migliori con maggiore efficienza, il tutto da misurare con metodo scientifico. Questa novità costituzionale è stata introdotta nel 2001. Era già stata prevista nei lavori della Commissione D'Alema, con la differenza che lì si richiedeva una legge costituzionale, mentre nel 116 si richiede una legge ordinaria, sia pure con una maggioranza assoluta.

Si sarebbe potuto pensare che avrebbe prodotto la corsa delle Regioni a chiedere ulteriori competenze e le relative risorse. Non è successo. Si è mosso il Veneto e con le medesime richieste la Lombardia. In termini diversi (mirati su singole esigenze) l'Emilia Romagna. Poi blandamente altre Regioni, tranne Abruzzo e Molise. Soltanto le prime tre hanno concluso intese con i governi di allora, e lì si sono fermate. Soltanto il Veneto ne ha fatto un caso politico. Come mai? Ma – si risponde – perché

soltanto il Veneto aveva un reale interesse politico nella direzione di più autonomia e più risorse. Il nuovo art. 116 era stato scritto per il Veneto. Un Veneto che si trova a confinare con due Regioni a statuto speciale e può toccare con mano le maggiori risorse di cui queste godono. E pur non potendo – per regole costituzionali – avere altrettante risorse, confidava nella propria capacità amministrativa per svolgere quegli stessi compiti (i maggiori compiti che avrebbe ottenuto dallo Stato) con maggiore efficienza, risparmiando quindi per altre utilizzazioni. In effetti la spesa pro capite per un cittadino del TAA è di 8.675 euro, per un Veneto è di 2.400 (Fonte: Spesa statale regionalizzata, dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze)². In quel periodo, eravamo alla fine del secolo scorso, 30 comuni del Veneto chiedevano di migrare nelle regioni speciali, TAA e FVG. Il Comune di Sappada ha effettivamente ottenuto di passare nella regione a statuto speciale confinante, il Friuli Venezia Giulia. Se vi chiedete se hanno ancora senso le Regioni a Statuto speciale, specie con riguardo alle maggiori risorse di cui godono, potete serenamente rispondervi: NO. E perché ancora esistono? Perché nessuno ha la forza politica per modificare la situazione (per cui occorrerebbe una fonte costituzionale). In questo clima la Regione Veneto, governata allora dalla Lega

L'articolo 116 doveva essere uno strumento di efficienza e responsabilità amministrativa, ma è stato trasformato in una leva di potere politico, distorcendone la finalità originaria e tradendone lo spirito costituzionale

L'autonomia differenziata non è fallita: a fallire è stato l'uso distorto che ne ha fatto chi l'ha ridotta a bandiera ideologica, forzandone i limiti e minando i presupposti del regionalismo cooperativo

Nord per l'Indipendenza della Padania, pensa bene di indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?"

Referendum che naturalmente la Corte costituzionale dichiara inammissibile: è vero che il regionalismo e la relativa autonomia sono una componente fondamentale della nostra forma di Stato, ma a condizione che la nostra Repubblica resti "una e indivisibile".

Si tenne invece il referendum con cui si chiedeva ai sensi del 116 Cost. maggiore autonomia. Questo sul piano giuridico, della legalità costituzionale. Sul piano politico, che si fa di fronte ad una Regione che vuole rendersi indipendente? Si ammassano truppe ai suoi confini? Ovviamente no. Si offrono strumenti per ottenere non l'indipendenza ma una condizione di maggiore autonomia e la possibilità conseguente di utilizzare maggiori risorse, nei limiti consentiti non solo dalla Costituzione ma dal sentimento della stragrande maggioranza degli italiani. Ed è quello che il Parlamento italiano ha fatto modificando l'art. 116 Cost., consentendo quindi alla Regione Veneto (e a tutte le altre che

lo vogliano) di avviare un percorso che la porti ad acquisire più competenze e più risorse.

Veniamo quindi al passaggio cruciale: che uso ha fatto la Regione di questa possibilità? E, prima ancora, come è stato attuato l'art. 116, che cosa è stato scritto nella legge attuativa di quell'articolo, nota come legge Calderoli?

La risposta è presto detta: prima con la legge Calderoli, poi con la richiesta da parte della nostra Regione di diventare competente per intere materie, l'art. 116 non è stato lealmente attuato, anzi è stato stravolto, come è stato spiegato e documentato nella sentenza della Corte costituzionale che ha giudicato la legge Calderoli. La quale ha dichiarato l'illegittimità della legge Calderoli in ben 11 punti.

Ha chiaramente spiegato a quali condizioni l'attuazione della nuova norma costituzionale può essere uno strumento al servizio del bene comune della società, e non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale. Aggiungendo che "la ripartizione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni o la singola Regione non può essere ricondotta ad una logica di potere..., né dipendere da valutazioni meramente politiche". E che non si possono chiedere "materie" ma specifiche funzioni, dato che

"a ciascuna materia afferisce una gran quantità di funzioni eterogenee" (paragrafo 4.1 della sentenza n. 112/2024).

In poche parole, l'autonomia regionale differenziata (così chiamata perché è possibile sia anche diversa da Regione a Regione) è stata fin qui un fallimento a causa della, come dire, voracità (?) della Regione per cui quella norma era stata scritta.

Non è invece un fallimento l'autonomia. La società italiana è altamente pluralistica, come riconosce la stessa Corte, e non può trovare espressione in un'unica sede istituzionale, ma richiede una pluralità di canali e di sedi dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche anche differenziate in risposta alle domande emergenti. L'autonomia regionale, a maggior ragione se differenziata, consente appunto di esprimere politiche diverse da regione a regione, da sud a nord, da est a ovest, nel limite di un regionalismo cooperativo e del rispetto dell'interesse nazionale, che trascende la dialettica tra maggioranza e opposizione. Benvenuto quindi all'art. 116, correttamente attuato.

In realtà si era mossa per prima la Lombardia, a metà degli anni 80, ancor prima che il 116 terzo comma fosse scritto, per ottenere un'autonomia maggiorata a favore della parte più dinamica del paese. Il progetto non andò avanti, ma la Commissione bicamerale D'Alema produsse un testo di possibile revisione costituzionale – 4 novembre 1997 – in cui si prevedeva tra l'altro la possibilità di forme e condizioni particolari di autonomia anche per altre regioni, ma con legge costituzionale.

L'autonomia differenziata: se e cosa resta di fronte alle trasformazioni del XXI secolo

Paolo Feltrin
*politologo e professore di
scienza dell'amministrazione
e di analisi delle politiche
pubbliche*

Come è noto la legge sull'autonomia differenziata, approvata il 19 giugno 2024, è parcheggiata in una sorta di binario morto dopo le reprimende della Corte costituzionale nella sentenza del 3 dicembre dello stesso anno. Da allora, nonostante i tanti annunci, poco è stato fatto tranne l'approvazione in Consiglio dei ministri il 19 maggio scorso del disegno di legge sui lep, il quale tuttavia deve ancora iniziare l'iter parlamentare, oltre a presentare già di suo molte criticità. Si tratta dell'ennesima tappa di una discussione che procede da cinquant'anni e più, che finora ha prodotto solo "chiacchiere" e "tempo perso", ma che forse può oggi consentire di impostare la questione in termini più consoni ai "tempi nuovi" del XXI secolo.

Una prima osservazione è che la logica del regionalismo spinto del secolo scorso era figlia di necessità molto diverse da quelle attuali. Un tempo si pensava che a esigenze diverse dovessero corrispondere risposte differenziate - regione per regione, appunto - come pure che si poteva ottenere una maggiore efficienza se i servizi pubblici fossero stati erogati il più possibile vicino ai diretti interessati. Oggi, invece, la rivoluzione digitale sposta l'accento sulla necessità di sistemi omogenei a livello globale per garantire la massima libertà di scelta individuale e la massima efficienza del servizio. Basti pensare alle ricerche che ognuno di noi fa in Google, oppure alle banche con le app-on-line e la chiusura di moltissime filiali sul territorio.

Un po' più lungo il discorso sulle trasformazioni degli stati nazionali e delle loro articolazioni territoriali, ma anche

qui proprio la recente sentenza della Corte Costituzionale ha posto come uno dei criteri guida una valutazione di efficienza comparata se un servizio funzioni meglio perché erogato al centro o in periferia. Si tratta insomma di riflettere sul diverso ruolo che in questo secolo viene richiesto alle istituzioni centrali e periferiche, le nuove domande a cui esse devono rispondere e come le devono soddisfare. Altrimenti, il rischio è di guardare al futuro attraverso lo specchietto retrovisore, senza chiederci se e quanto le novità del XXI secolo - prima fra tutte la vera e propria protesi umana che è lo smartphone - modifichino il nostro modo di guardare alle pubbliche amministrazioni e al rapporto tra centro e periferia.

C'è dell'altro di cui prendere atto. Una delle illusioni del regionalismo degli albori, quello dei primi anni settanta, fu quello di immaginare le Regioni come strutture leggere, di programmazione e indirizzo, mentre esse si sono concretamente evolute in istituzioni di amministrazione e di fornitura di servizi. A mio avviso non c'è da dolersi di ciò, ne va semplicemente preso atto: oggi le Regioni sono grandi apparati burocratici che svolgono funzioni amministrative, che "servono" per erogare "servizi", ovvero per rispondere a domande e bisogni dei cittadini (nella sanità, nella formazione professionale, nel mercato del lavoro, in agricoltura etc.). Di qui, tra l'altro, il rattrappimento del ruolo dei Consigli regionali e della legislazione regionale. Ma se l'amministrazione diventa strategica, essa necessita di un di più di coordinamento e di un flusso

L'autonomia differenziata del XXI secolo non può più basarsi sulla logica del secolo scorso: il nodo è il coordinamento vincolante tra centro e periferia, non la moltiplicazione delle sigle regionali

ridondante -sì, in questo caso la ridondanza è una virtù- di dati e informazioni in ambo i sensi, dal centro alla periferia e dalla periferia al centro.

L'esperienza del Covid ha permesso di sperimentare un diverso metodo di lavoro basato sul federalismo cooperativo, che potrebbe essere interpretato come la possibilità di governare insieme al centro, stato e regioni. Come nei sistemi a rete delle principali piattaforme internet, l'autonomia può essere intesa come un modo di governare le regioni, anche attraverso la loro partecipazione alla definizione delle politiche nazionali. Non a caso la conferenza Stato-Regioni ha dato buona prova di sé durante la pandemia, ad esempio con i vertici quotidiani con il ministero della sanità in cui si decidevano le linee guida, poi messe in atto dalle Asl, sotto la regia degli assessorati regionali alla sanità. Una sorta di "governo parallelo" che ha sollevato perplessità, a mio avviso poco comprensibili, visto che una prassi analoga è la regola negli stati federali, in Germania ad esempio, dove viene accettato come normale che un certo grado di litigiosità sia parte costitutiva di una vera democrazia federale.

Dalla retorica del "territorio che decide da sé" al federalismo cooperativo: solo un'autonomia integrata in reti di governo multilivello può rispondere alle sfide digitali e globali del nostro tempo.

Per dirla ancora più chiaramente: senza effettivo coordinamento -attenzione: effettivo significa vincolante- le logiche organizzative, come è ben noto, spingono i singoli nodi intermedi ad evolvere in modo autonomo, secondo logiche locali, con rischi inevitabili di bassa integrazione, dispersione di risorse, inefficienze di vari tipi. Basta pensare al florilegio di acronimi, uno diverso dall'altro in ogni regione, in materia urbanistica. Siamo sicuri che sia davvero necessario? La sola digitalizzazione non basta, anzi a volte, in assenza di coordinamento, produce ulteriori inefficienze. Sotto questo profilo, in negativo, abbiamo gli esempi

dei ritardi nella concessioni dei passaporti e delle carte di identità; in positivo si possono citare le esperienze del green pass (cooperazione tra nodo centrale, nodi intermedi regionali, punti della rete di somministrazione dei vaccini) e delle 'comunicazioni obbligatorie' (di nuovo, cooperazione tra nodo centrale, nodi intermedi regionali, punti della rete dei Centri per l'impiego).

In conclusione tre possibili raccomandazioni: 1) riflettere sul rafforzamento del coordinamento centrale, oggi assente nel dibattito nazionale e regionale. Con un facile slogan si potrebbe dire: "aumentare il ruolo delle regioni a Roma"; 2) guardare con maggiore attenzione alle esperienze positive e a quelle negative finora sperimentate nel passato in modo da prevedere, politica pubblica per politica pubblica, le migliori soluzioni di raccordo tra i nodi centrali (ministeri), i nodi intermedi (regioni) e i punti periferici (amministrazioni locali, enti, aziende pubbliche) della rete di ogni pubblico servizio; 3) prevedere una adeguata regolamentazione degli standard e dei flussi informativi, anche in questo caso politica pubblica per politica pubblica, specie per quelle oggetto di autonomia differenziata.

La questione dell'Autonomia in Veneto e il senso del federalismo

Giovanni Tonella

*ex docente a contratto di
scienza dell'amministrazione,
dottore di ricerca in filosofia
politica e segretario dell'Unione
comunale del PD di Treviso*

Sulla questione dell'Autonomia il presente contributo intende focalizzarsi su come pensare l'autonomia della Regione e soprattutto nella Regione. La questione si pone perché in questi anni, parallelamente all'agitazione propagandistica e simbolica dell'Autonomia, si è radicata progressivamente una modalità di governo da parte della Regione Veneto di natura centralistica e pregiudicata da meccanismi di investitura plebiscitaria. Un approccio di governo concentrato sulla gestione più che sulla programmazione e soprattutto sulla dinamica comunicativa e di politica simbolica, con una interpretazione del-

Si tratta quindi di operare una svolta politica, autenticamente in linea con il dettato costituzionale e una interpretazione federalistica della prassi politica che potrà migliorare la qualità della nostra democrazia locale e regionale, dando un contributo fondamentale alla qualità della democrazia nazionale.

la rappresentanza come delega puntuale al Presidente Zaia e non come processo di rappresentanza a partire dalla valorizzazione e dalla partecipazione delle articolazioni sociali, economiche e politiche. Non è un caso che assistiamo ad un impoverimento del ceto politico

e del dibattito politico veneto: infatti vi è una scarsa mobilitazione dell'intelligenza sociale regionale e un processo sempre più marcato di delega al Presidente della Regione Veneto.

Il dettato costituzionale interpreta l'autonomia come elemento in funzione dell'unità della Repubblica e del pieno sviluppo di tutte le sue articolazioni, comprese quindi quelle espresse dagli enti locali, e secondo la logica di sussidiarietà, della promozione del contributo che le articolazioni sociali fino al singolo cittadino, in un'ottica di amministrazione condivisa, possono dare. Pertanto se l'autonomia va interpretata correttamente assumendo questo punto di vista, unitario, cooperativo e promotore di una cittadinanza attiva, è del tutto evidente che essa assume sotto questa veste una stretta connessione con l'autentico federalismo, ossia con quella dottrina e azione politica che interpreta la nozione di patto di unione e federativo di parti che concorrono insieme al processo politico, rappresentando una unità articolata. E se questo è vero, allora la riduzione centralistica e la cessione della delega priva di controllo e scambio politico rappresentano una degenerazione che non ha nulla a che fare sia con l'autonomia, così intesa, che con il federalismo.

Si tratta quindi di operare una svolta politica, autenticamente in linea con il dettato costituzionale e una interpretazione federalistica della prassi politica che potrà migliorare la qualità della nostra democrazia locale e regionale, dando un contributo fondamentale alla qualità della democrazia nazionale. Il Veneto, se vuole essere all'altezza degli ideali autonomistici e federalistici, deve dare il suo contributo coerente con queste finalità e non produrre un'azione politica che le contraddice. Innanzitutto se questa è la linea applicativa dell'autonomia che dovrebbe perseguire la Regione Veneto a livello nazionale, essa dovrebbe, come da indicazione della Corte costituzionale, operando una analisi reale dei benefici

Si tratta evidentemente di rovesciare l'agenda centralista da tempo in atto e perseguita a più livelli. Per questo sarebbe necessario tornare ad una Regione che, mediante meccanismi deliberativi e partecipativi, regolati dalle norme, e potenziati da nuove norme ad hoc di natura regionale – e vi sono esperienze in altre Regioni –, torni a programmare e pianificare, favorendo la capacità gestionale-amministrativa locale, la più indicata per migliore l'implementazione delle politiche

apportati alla Repubblica, definire le funzioni che, assunte dalla Regione, potrebbero raggiungere migliori standard di efficacia. Si tratta quindi di operare in una logica cooperativa e unitaria, e federale, non in una logica divisiva e di fatto indipendentista (che si è manifestata origine e ispirazione culturale del referendum di Zaia). Ma quello che è più importante è considerare con attenzione come l'autonomia in senso federalistico dovrebbe invece applicarsi dalla Regione Veneto nella regione. Si tratta evidentemente di rovesciare l'agenda centralista da tempo in atto e perseguita a più livelli. Per questo sarebbe necessario tornare ad una Regione che, mediante meccanismi deliberativi e partecipativi, regolati dalle norme, e potenziati da nuove norme ad hoc di natura regionale – e vi sono esperienze in altre Regioni –, torni a programmare e pianificare, favorendo la capacità gestionale-amministrativa locale, la più indicata per migliore l'implementazione delle politiche. Per far questo – sulla scia dell'esperienza degli strumenti analitici regionali, strutture e agenzia di ricerca, centri studi, tavoli cooperativi di centri di ricerca associativi e territoriali – è necessario sviluppare una politica cognitiva (in parallelo alla cosiddetta politica dei parlamenti analitici, si veda il Progetto CAPIRE,

capire.org) che dia all'assemblea regionale e alla Regione il supporto conoscitivo di centri specializzati, e non solo, e adottare una modalità strutturale di coinvolgimento delle parti sociali e dei portatori di interesse regionali. Si tratterebbe a tutti i livelli di una operazione che permetterebbe di far crescere non solo la Regione Veneto ma anche il sistema degli enti locali, tanto da far vivere diversamente e valorizzare anche il Consiglio delle Autonomie Locali. Infatti il processo di coinvolgimento federalistico si coniugherebbe con una forte valorizzazione della cultura della valutazione delle politiche pubbliche e della loro rendicontazione, spostando, come è affermato dagli sviluppi più avanzati della scienza dell'amministrazione, l'attenzione più che sulla normazione sul processo normativo e soprattutto su quello implementativo e valutativo.

A supporto di questa modalità di governo sarebbe necessario promuovere le politiche tese a strutturare strumenti deliberativi, partecipativi, di programmazione e di rendicontazione (sociale, ambientale e di genere), scegliendo tra le numerose forme oggi in campo e definite, anche favorendo innesti significativi con la e-democracy. Ciò permetterebbe di mettere in campo una sinergia tra il contributo delle competenze analitiche de-

gli esperti e degli scienziati, e quello delle istanze della cittadinanza, provocate o definite mediante anche processi di natura partecipativa, ma soprattutto deliberativa. Con tale approccio, che è possibile attuare facendo riferimento alle migliori esperienze che in Italia e in Europa si sono fatte e si stanno facendo, si riuscirebbe a rendere la politica della Regione Veneto veramente all'altezza di una autonomia e di un federalismo tali da attuare la previsione costituzionale e valorizzare appieno, mediante processi trasparenti, l'intelligenza sociale regionale. La politica avrebbe il suo ruolo? Certamente! Innanzitutto potrebbe proporsi come guida del design istituzionale con l'obiettivo di migliorare sia l'azione politica che la sua legittimazione sociale, e inoltre potrebbe proporsi come arbitro decisore potendo ponderare con maggiore contezza le varie ragioni e interessi in campo. Certo, si tratta di ridurre lo spazio per la natura strategica e strumentale del confronto politico, rendere trasparenti i diversi interessi, anche conflittuali, in gioco, ma anche contrastare le derive potenzialmente illiberali e autoritarie, e infine costruire un terreno comune essenziale per alimentare la nostra comunità di destino.

per approfondire



Modifiche all'articolo 116 della Costituzione in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario e all'articolo 117 della Costituzione in materia di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente

Andrea Martella
*senatore, segretario regionale
del PD del Veneto*

ONOREVOLI SENATORI! - Il dibattito apertosi nel Paese a seguito della richiesta avanzata da alcune Regioni di attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, ha messo in evidenza alcuni limiti propri dell'attuale impianto del Titolo V della Parte II della Carta, come riformato nel 2001, con riferimento, in particolare, alla perimetrazione delle materie attribuibili alla potestà legislativa regionale.

Il dibattito in atto ha messo in evidenza come per alcune di queste materie sia imprescindibile mantenere una uniformità nazionale delle relative politiche. In questa sede è utile ricordare il contesto in cui è maturata la riforma del Titolo V, caratterizzato, a partire dalla prima metà degli anni '90, da un significativo fervore autonomistico, che rifletteva le nuove speranze e aspettative generate dalla caduta del muro di Berlino, dalla fine della guerra fredda e dal venir meno della minaccia nucleare, che aveva dominato la scena dalla fine del secondo conflitto mondiale. In quello scorcio di fine secolo si arrivò a teorizzare finanche il "rattrappirsi" degli Stati nazionali e la nascita di un'Europa delle regioni.

La storia e le vicende politiche degli ultimi trent'anni hanno progressivamente dragliato dalle traiettorie attese, sia sul piano internazionale, sia per quanto riguarda le dinamiche interne ai singoli Paesi. La globalizzazione dell'economia, immaginata come possibile strumento per attrarre nella sfera delle democrazie anche i regimi autocratici, oggi viene ripensata in profondità, e il reshoring in corso ne è l'aspetto più visibile. I ripensamenti in atto, dal ritorno degli Stati per far fronte alle nuove sfide e alle nuove inedite emergenze, assieme al rafforzamento dell'Unione Europea e della stessa Alleanza atlantica, stanno disegnando un mondo diverso da quello immaginato e conosciuto nei primi anni '90. La stessa vicenda della pandemia globale da Covid-19 ha dischiuso scenari che non si immaginavano possibili.

Queste mutate condizioni di sistema rendono ragionevole e necessario ripensare il riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni, sviluppando ed eventualmente codificando quelle forme di cooperazione interistituzionale e i relativi processi decisionali che già oggi si svolgono in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata, secondo lo spirito di leale collaborazione più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale e dal Presidente della Repubblica. I riparti rigidi per materia, concepiti originariamente per individuare la titolarità nell'esercizio della responsabilità, nel presupposto che questa fosse confinabile e codificabile una volta per tutte, mal rispondono oggi alle necessità di funzionamento delle istituzioni e all'efficacia delle politiche pubbliche in un panorama in cui le funzioni sono sempre meno rigidamente inquadrabili.

In questo senso una revisione delle competenze stabilite all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione è non più rinviabile e resa indispensabile anche per favorire una più corretta attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in materia di "autonomia differenziata", nonché di un più ordinato rapporto fra lo Stato e le Regioni.

In primis, l'articolo 1 esclude le norme generali sull'istruzione da quelle materie che possono essere attribuite alle Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, secondo quanto stabilito dall'articolo 116, terzo comma, della

Costituzione. L'istruzione, "pilastro della cittadinanza", fondamentale fattore di crescita sociale e civile della popolazione, deve essere garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, su cui si ritiene necessario intervenire al fine di mantenere una uniformità nazionale delle relative politiche, riportandole alla competenza esclusiva dello Stato, sono:

a) "grandi reti di trasporto e di navigazione": già nella formulazione esprimono il senso di un disegno e di una esigenza nazionale quando non di carattere europeo. La possibilità di una frammentazione delle reti autostradali e addirittura ferroviarie e dell'eventuale trasferimento dei rispettivi demani da quello dello Stato a quelli delle singole Regioni - quale quella che si potrebbe determinare sulla base delle richieste già avanzate di autonomia differenziata - finirebbe per creare artificiose segmentazioni delle reti, che sempre più, invece, richiedono una visione unitaria. Si tratterebbe, peraltro, di un processo in controtendenza rispetto al recente ritorno allo Stato di una parte della rete ANAS, che in nome del federalismo infrastrutturale era stata a suo tempo trasferita alle Regioni, salvo poi chiederne, da parte delle stesse, il ritorno allo Stato per una gestione più efficiente e allo stesso tempo per garantire la presenza di una unità di rete. Un conto è immaginare una competenza che consenta di integrare le reti, rafforzando l'armatura dei territori, altro è immaginare lo "spezzatino delle reti". La governance delle infrastrutture strategiche, in particolare delle reti, ha in questo senso bisogno di una dimensione pubblica di livello adeguato in relazione alle criticità cui il sistema è potenzialmente esposto;

b) "ordinamento della comunicazione": è una competenza che più di altre, con l'avvento dell'Internet Society e dello strapotere dei social media globali, sfugge alla regolazione ed è diventata refrattaria ad una disciplina a scala territoriale. Ad oggi, l'inadeguatezza della scala nazionale tende a spostare la regolazione sempre più in capo all'Unione europea;

c) "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": si tratta di competenze che la crisi energetica vissuta dal Paese e più in generale dall'Europa, difficilmente oggi possono essere annoverate fra quelle attribuibili in via esclusiva a una o a tutte le venti Regioni. La ragionevolezza impone di considerarle competenze rispetto alle quali lo Stato, in un rapporto di leale collaborazione con le Regioni, manifesta il suo disegno unitario concorrendo con le Regioni stesse alla realizzazione delle politiche di produzione e approvvigionamento. Diversamente, il frazionamento in capo a venti potenziali competenze esclusive finirebbe per arrecare danni gravissimi all'intero Paese, anche in termini di sicurezza nazionale.

Riguardo le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito fondiario e agrario a carattere regionale, nonché gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale si tratta di competenze il cui regime regolatorio difficilmente può essere frammentato in venti possibili articolazioni, di cui, inoltre, si ha difficoltà a intravedere i confini. La sottrazione di tali materie dal perimetro della competenza legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117, è funzionale a riportarne la titolarità in capo allo Stato, nell'ambito della più generale "tutela del risparmio" di cui alla lettera e) del secondo comma del medesimo articolo.

Art. 1

(Modifiche all'articolo 116 della Costituzione)

1. All'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, le parole: " , n)" sono soppresse.

Art. 2

(Modifiche all'articolo 117 della Costituzione)

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) dopo la lettera s), sono aggiunte le seguenti:

"s-bis) grandi reti di trasporto e di navigazione;

s-ter) ordinamento della comunicazione;

s-quater) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia."

b) al terzo comma, primo periodo, le parole: "grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;" e "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" sono soppresse.

Modifica dello statuto della Regione Veneto diretta ad introdurre il riferimento all'unità della Repubblica Italiana

Vanessa Camani

*capogruppo del gruppo
consiliare regionale del Pd
del Veneto*

Relazione:

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali: attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”. L'assetto istituzionale del nostro Paese, come definito dall'articolo 5 della Costituzione, è chiaramente improntato a una forte accentuazione autonomistica all'interno di un impianto inscindibilmente unitario.

L'unità della Repubblica e il riconoscimento delle diversità territoriali, così come la loro valorizzazione, costituiscono i pilastri della nostra vita civile, poste a fondamento dello sviluppo e della crescita della persona. Attorno a questi valori si è andata costruendo la nuova Italia, e molta strada andrà fatta per renderla sempre più moderna e capace di offrire risposte utili ai cittadini, nell'unità del Paese, all'insegna dell'autonomia e della sussidiarietà. Unità e solidarietà, assieme al pieno dispiegarsi delle energie delle diverse comunità territoriali, sono i fondamenti che hanno caratterizzato l'azione della società civile veneta.

L'autonomia regionale, come prevista dall'articolo 116 terzo comma della Carta costituzionale, ci richiama alla necessità che “la politica riconosca, valorizzi e immetta nelle istituzioni ciò che di vivo cresce nella società” (Messaggio di insediamento del Presidente della Repubblica al Parlamento, 3 febbraio 2022).

La devoluzione ai territori di maggiori e ulteriori forme di autonomia, vissuto con spirito di leale collaborazione tra Stato e Regioni e tra le diverse Regioni, può divenire cruciale nel rafforzare la coesione sociale e nel far progredire la società italiana nel suo insieme.

Lo Statuto del Veneto fonda su questa sintesi le sue premesse più rilevanti.

Nella sua versione originaria, infatti, all'articolo uno, lungamente discusso dai nostri padri statutari nel 1971, la dimensione autonomistica non è sganciata dalla capacità profonda di comprendere le questioni generali del Paese e di esserne guida. Non è un caso che l'istituzione delle Regioni, così come l'approvazione dello “Statuto dei lavoratori”, abbia visto protagonista un Presidente del Consiglio veneto, Mariano Rumor, erede di una tradizione che pur tenendo nella massima considerazione il fondamento territoriale della politica, ha sempre interpretato un ruolo nazionale: cambiare l'Italia tutta, per migliorare anche le condizioni delle singole realtà territoriali delle nascenti regioni.

Alla luce delle esigenze attuali, è necessario comprendere quale valore attribuire all'autonomia regionale, tenendo conto dell'urgenza e della serietà degli interrogativi che pone. Oggi è indiscutibile che serva una ristrutturazione istituzionale che non si limiti ad una mera riallocazione di risorse e funzioni, ma che sia in grado di riqualificare gli assetti tanto della pubblica amministrazione quanto della democrazia italiana.

La Regione Veneto, nel processo di definizione delle forme di autonomia differenziata, deve evitare la tentazione di porsi come mero centro di potere periferico, scisso da una visione globale e unitaria della Repubblica. Si tratterebbe di un approccio pericoloso che potrebbe ingenerare una involuzione democratica in cui si alimentano interessi egoistici e campanilismi territoriali.

Ciò che occorre, al contrario, è la capacità di rappresentare un organismo politico in cui democraticamente convergono interessi, aspirazioni ed esigenze delle comunità locali, all'interno della visione nazionale dei medesimi interessi e delle medesime aspirazioni.

Una riforma, dunque, inserita nel contesto unitario del Paese. La previsione dell'articolo 116 terzo comma, dunque, va indubbiamente letta in coerenza con tutte le disposizioni costituzionali, evitando logiche di contrapposizione tra livelli istituzionali.

Serve stabilire un equilibrio, un equo bilanciamento tra istanze locali ed esigenze di tutela di valori unitari. La differenziazione deve realizzarsi secondo criteri di ragionevolezza, e cioè in coerenza con le concrete finalità da perseguire e senza recare pregiudizio alle ragioni dell'unità.

Il richiamo all'unità della Repubblica italiana all'articolo 1 dello Statuto del Veneto era presente nella formulazione originaria, quella che il Consiglio regionale, appena insediato, mise a cardine della nascita dell'istituzione regionale ("Il Veneto è Regione autonoma, nell'unità della Repubblica italiana, secondo i principi e nei limiti della Costituzione, e si dà il presente Statuto", articolo 1, comma 1, Statuto della Regione Veneto, 1971).

Nelle legislature successive, in particolare dalla VII in poi, si susseguirono diversi tentativi di revisione e ammodernamento del testo originario, che giunsero a compimento nel gennaio del 2012, quando il Consiglio regionale approvò all'unanimità il nuovo testo di Legge statutaria.

Nella nuova stesura, all'articolo 1, scompare il riferimento esplicito all'unità della Repubblica italiana e si inserisce un richiamo più generico alla Costituzione italiana e all'ordinamento dell'Unione europea ("Il Veneto è Regione autonoma, secondo il presente Statuto, in armonia con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea.", articolo 1, comma 1, Statuto della Regione Veneto, 2012).

Naturalmente, le decisioni maturano al passo con i tempi, e seguono i cambiamenti in corso. Raffrontando le due stesure dello Statuto, quella originaria del 1971 e quella ridefinita nel 2012, emerge come nell'arco di quarant'anni si sono modificati alcuni riferimenti a concetti generali. Ad esempio, il problema dell'emigrazione, cruciale nel '71 per una terra che vedeva partire ogni anno migliaia di persone sembra lasciare il passo nel 2012 alla preoccupazione riguardo al futuro delle nuove generazioni. Questo semplice esempio rende l'idea di quanto anche la legge statutaria sia il risultato di un processo che vive in coerenza con il proprio tempo e con le grandi questioni che la società si incarica di mostrarci.

Dal 2012 è ormai trascorso più di un decennio e sono molte le novità che hanno incrociato il cammino della trasformazione in chiave autonomistica dello Stato, e che oggi richiedono di riprendere una discussione attorno all'atto fondativo della nostra Regione, al fine di ribadire l'impianto ideale di riferimento dell'autonomia regionale.

La premessa a cui richiamarci è sempre l'articolo 116 terzo comma della Costituzione italiana, che prevede che alle Regioni a statuto ordinario possano essere concesse forme e condizioni particolari di autonomia su alcune specifiche materie e competenze. Si tratta, dunque, di una facoltà, e non di un obbligo, che prevede che la concessione avvenga con legge dello Stato, su iniziativa delle Regioni.

Questa iniziativa fu formalmente assunta dalla Regione Veneto già nel 2007 quando il Consiglio regionale conferì al Presidente della Giunta regionale il mandato per negoziare e concertare l'intesa con il Governo sulle forme e condizioni particolari di autonomia.

Dall'approvazione nel 2001 delle modifiche al Titolo V della Costituzione che hanno, appunto, introdotto questa facoltà, era la prima volta che l'aspirazione della nostra Regione a una maggiore autonomia veniva formalizzata in un atto formale del Consiglio.

Questa spinta autonomista, pur non concretizzata finora in alcun provvedimento nazionale, ha indubbiamente animato in profondità il dibattito pubblico regionale, alimentata dal bisogno di una affermazione sistematica dell'identità veneta, che emerge anche dalla revisione del 2012 dello Statuto.

Da allora però è sembrato prevalere un impianto in cui il rafforzamento dell'identità veneta è stato troppo spesso interpretato in alternativa all'identità nazionale, e dunque anche alle sue istituzioni.

Nel 2014 sono state approvate la legge regionale n. 15 "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto" e la legge regionale n. 16 "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto".

La legge n. 15 prevedeva lo svolgimento di cinque referendum regionali, sui seguenti quesiti: (1) "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"; (2) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?"; (3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"; (4) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?"; (5) "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?".

La legge n. 16 prevedeva che il Presidente della Giunta indicasse un referendum consultivo sul quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?".

Con sentenza n. 118/2015 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei referendum proposti, ad eccezione del quesito sull'Autonomia. La Corte, pur riconoscendo la facoltà delle Regioni di attivare la partecipazione popolare anche in riferimento ad ambiti che superino i confini delle materie e del territorio regionale, ha ribadito come tale facoltà non abiliti ad assumere iniziative eccedenti i limiti indicati dalla Costituzione. E questo sulla base della considerazione che il referendum, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, assolve in ogni caso alla funzione di avviare, influenzare o orientare processi decisionali pubblici.

In particolare, in riferimento al quesito di cui alla LR n. 16/2014, la Corte, nel giudicarlo inammissibile, afferma che tale quesito, proponendo "prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano (...) suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost."

Nella sostanza la Corte rimarca quanto quella legge regionale e i suoi contenuti contrastino con il principio dell'Unità della Repubblica, elemento essenziale dell'ordinamento, talmente fondamentale da essere sottratto persino al potere di revisione costituzionale.

Dunque, la Corte ci richiama alla necessità che autonomia regionale e federalismo non siano strumentalizzati fino ad essere" invocati su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano".

Ma anche rispetto alla LR n. 15/2014 non mancano i rilievi della Corte, che ha giudicato conforme soltanto il primo quesito, che verrà poi sottoposto alla volontà popolare il 22 ottobre 2017.

La Corte, dunque, dichiarando inammissibili tutti i quesiti proposti dalla Regione Veneto tranne uno, ci richiama a quanto il dibattito sull'autonomia in Veneto, anche attraverso atti legislativi, sia stato influenzato da tendenze estranee e in contrasto col dettato costituzionale, al punto da rischiare di mettere in discussione nell'opinione pubblica quel richiamo all'unità nazionale voluta dai fondatori della Regione e ritenuto forse troppo frettolosamente superfluo dalla revisione del 2012.

L'ambiguità di molti atti assunti dal Consiglio regionale nel corso degli ultimi anni, così come quelli di alcuni suoi esponenti di primo piano, hanno finito per ingenerare nel resto del Paese l'idea che il Veneto più che all'autonomia fosse interessato alla secessione indipendentistica. E in questo senso, l'eliminazione del riferimento all'unità della Repubblica, contenuta nello Statuto originario, è stata interpretata, in particolare nelle altre regioni, come una elusione che rimanda ad una interpretazione in cui autonomia fra rima con indipendenza.

Per tutte queste ragioni, e per ribadire l'ispirazione collaborativa che deve regolare il rapporto tra unità e differenziazione, quale si configura l'autonomia alla luce del nostro sistema costituzionale, appare ora più che mai necessario e utile ripristinare il riferimento nell'articolo 1 dello Statuto regionale all'unità della Repubblica italiana.

A maggior ragione oggi che la dimensione collaborativa tra livelli istituzionali viene rafforzata dalla volontà di garantire riconoscimento formale e sostanziale al rapporto Stato-autonomie attraverso l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Così intesa, e così ribadita, l'autonomia si emancipa dalla tutela egoistica di particolari interessi territoriali, che rischia di andare a discapito delle esigenze di solidarietà, e rivela la sua intrinseca connotazione di strumento flessibile, che può condurre al rafforzamento dell'unità e, al contempo, alla valorizzazione delle specificità territoriali.

La presente proposta di revisione dello Statuto regionale si compone, dunque, di un unico articolo finalizzato al re-inserimento del richiamo esplicito all'unità della Repubblica italiana nell'articolo 1 della legge statutaria regionale.

MODIFICA DELLO STATUTO DELLA REGIONE VENETO DIRETTA AD INTRODURRE IL RIFERIMENTO ALL'UNITÀ DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Art. 1 – Modifica all'articolo 1 comma 1 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n.1 “Statuto del Veneto”.

1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 “Statuto del Veneto”, dopo le parole “Il Veneto è regione autonoma,”, aggiungere le seguenti: “nell'unità della Repubblica italiana,”.

Il regionalismo conflittuale del secolo scorso di fronte alle nuove sfide

Ivo Rossi

già dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e già componente della Commissione paritetica Stato Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, già Sindaco di Padova e Consigliere regionale del Veneto dal 1990 al 2000.

La presidente degli industriali di Vicenza, Laura Dalla Vecchia, alla domanda rivolta da un giornalista su che cosa pensasse della riforma dell'autonomia differenziata, rispondeva: "Noi di Vicenza prendiamo un aereo ogni 15 giorni, l'aeroporto di Venezia è uno dei più grandi d'Italia. Noi guardiamo al mondo".

Risposta senza giri di parole, in quella che è considerata la regione più "autonomista" d'Italia, che indica la distanza fra la stanca e ripetitiva narrazione di una politica veneta abbarbicata a parole antiche, e il mondo dell'economia ogni giorno costretto a confrontarsi con i cambiamenti e le sfide globali.

In quelle parole si coglie il paradosso che sintetizza la crescente dicotomia fra realtà economiche dinamiche e le fumosità verbali di una politica ancora immersa nelle suggestioni dei primi anni '90 del Novecento, con l'autonomia differenziata trasformata in una bandiera simbolica sempre più lontana dalle grandi questioni contemporanee a cui dovrebbe offrire risposte.

A risentirne è inevitabilmente il dibattito pubblico, ridotto a scontro fra tifoserie e lo stesso dibattito parlamentare sempre più prigioniero di istanze identitarie, scambiabili sul mercato dei simboli (premierato/autonomia), prive di legami con le necessità della realtà italiana contemporanea e i suoi problemi.

Se negli anni '90 la caduta del muro di Berlino aveva fatto profetizzare a Francis Fukujama la "fine della storia" e il tramonto degli stati nazionali; se la globalizzazione dei mercati aveva portato il presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton, ad affermare che la libertà economica avrebbe esportato assieme ai "valori della libertà economica anche la democrazia", i fatti degli ultimi anni si sono incaricati di smentire quelle suggestive previsioni, facendoci ri-

piombare, con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia di Putin, in un mondo in cui la guerra, che credevamo bandita dalla storia, è tornata a minacciare la stabilità e la sicurezza mondiale. Il diritto internazionale ha mostrato tutta la sua fragilità di fronte alle neo spinte imperiali.

Il reshoring delle imprese è l'altro lato della medaglia di un mondo in cui il conflitto, non solo bellico ma anche commerciale e la pandemia ha obbligato a cambiare prospettiva.

La crisi degli stati nazionali portava allora a profetizzare la nascita di un'Europa delle Regioni, prospettiva rivelatasi un'autentica illusione ottica. Gli stati nazionali hanno riconquistato negli ultimi anni spazi che sembravano allora messi in discussione, segnalando semmai essi stessi i limiti dell'essere troppo piccoli per le grandi sfide, poste non solo dalle nuove grandi potenze emergenti ma anche da nuovi poteri (la finanza e le big tech) che sfuggono sempre più alla regolazione. La domanda di maggiore integrazione europea in materia di difesa e di fiscalità comuni, nonostante l'affermarsi di spinte populiste e sovraniste, mostrano la nuova natura delle sfide cooperative a cui sono chiamati gli Stati nazionali.

La spinta autonomistica cresciuta in quel contesto politico e culturale della fine secolo scorso, in cui la fine della guerra fredda lasciava immaginare un mondo pacificato e l'avvio di nuove relazioni economiche e sociali, è il terreno in cui matura la riforma del titolo V della Costituzione. Il nuovo orizzonte porta a immaginare un radicale dimagrimento delle competenze in capo allo Stato a favore di una maggiore autonomia delle regioni assieme alla possibilità di una differenziazione di competenze anche per le regioni a statuto ordinario. Sullo sfondo vi è l'emergere di una questione fiscale delle aree più ricche del Paese,

con al centro l'obiettivo di trattenere il gettito fiscale generato dal territorio. Quel dibattito rifletteva le condizioni del suo tempo, con la Lega di Bossi agitante la secessione della cosiddetta Padania, un mondo in cui la rivoluzione di internet e quella digitale non erano ancora all'orizzonte. La carta era ancora la forma di comunicazione standard, quella verbale si affidava ai telefoni fissi e alle cabine telefoniche. L'avvento di internet e degli smartphone ha cambiato il nostro modo di relazionarci con il mondo, rendendoci permanentemente interconnessi. Il mondo digitale ha creato nuovi servizi prima impensabili, disintermediando funzioni in precedenza affidate a poteri burocratici amministrativi e facilitando l'accesso a molteplici servizi. Ha creato, allo stesso tempo, nuovi poteri verticali in capo ad aziende private dai bilanci immensi, simili, se non addirittura superiori a quelli degli Stati, poteri che sfuggono alla regolazione delle leggi nazionali e, per certi aspetti, anche a quella dell'Unione. La stagione digitale e l'esplosione di una vera e propria economia digitale sono state un frutto allora non previsto e dirompente e l'intelligenza artificiale lascia immaginare un nuovo salto di paradigma. Si tratta di cambiamenti profondi che non hanno inciso solo nella vita delle persone e sull'economia, ma anche sul rapporto fra istituzioni e cittadini e nelle politiche pubbliche. Il mondo non è mai stato così complesso e caotico e le vecchie ricette non permettono di intercettare le nuove sfide. La stessa modalità di formazione del consenso ha cambiato segno, mostrando, assieme alle nuove opportunità, anche i limiti generati dalla manipolabilità delle informazioni. È la stessa idea di democrazia e di libertà che rischia di essere messa in discussione se non si traguarda ai nuovi orizzonti, che la tecnologia da una parte e il cambiamento dei rapporti geopolitici dall'altra, pongono davanti a noi.

Di fronte a scenari completamente cambiati, continuare a ragionare

come nella stagione analogica rischia di produrre danni rilevantisimi. La difesa identitaria, talvolta di comunità immaginarie, rischia di essere un surrogato fragilissimo, quando non addirittura tossico.

In questo senso la discussione sull'autonomia differenziata mostra tutti i limiti di una politica incapace di andare oltre il Novecento, quando si immaginava che ogni regione potesse, fra l'altro, avere una propria competenza in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, o commerciali con l'estero. A 24 anni di distanza è generale la consapevolezza di quanto possano essere dannose, non solo per lo Stato ma anche per le stesse regioni simili previsioni, che differenziate in ognuna delle 15 regioni a statuto ordinario finirebbero per generare un paese arlecchino. Prova ne sia l'introduzione dell'emendamento alla riforma Calderoli che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la facoltà di "limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa", previsione che meglio di mille ragionamenti spiega la consapevolezza della rilevanza del problema e allo stesso l'impossibilità politica, interna alla maggioranza, di percorrere la strada maestra, quella di una riforma costituzionale, per sottrarre alla discrezionalità dei governi pro tempore e ai loro precari equilibri stabilire quali competenze concedere alle regioni richiedenti. Non a caso, nonostante questa facoltà attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il mantra delle 23 materie continua ad essere agitato dalla Regione Veneto, una retorica ripetuta all'infinito, assieme alla trattenuta del cosiddetto residuo fiscale, che ha finito irrigidire e impedito di introdurre quelle modifiche che un po' tutti ritengono necessarie, senza contare che nella formulazione letterale degli articoli 116 e 117, non si parla mai di materie bensì di "ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia, concernenti le materie", e dunque a funzioni di dettaglio fra le cinquecento individuate in capo alle materie individuate come competenze concorrenti.

La riscrittura degli articoli 116 e 117 della Costituzione, articoli che letti congiuntamente consentono alle regioni di attingere a un catalogo amplissimo di competenze, rimane comunque come condizione necessaria per garantire un ordinato funzionamento della Repubblica. Pensare che ogni regione, anche con poco più di qualche centinaio di migliaia di abitanti possa diventare titolare di funzioni quali il commercio con l'estero - quando l'evidenza ci dice che gli stessi paesi dell'Unione, qualora divisi, rischiano di essere schiacciati e ininfluenti rispetto ai colossi mondiali - appare puro velleitarismo; oppure che ogni regione gestisca in proprio la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in un mondo il cui il ricatto energetico ha mostrato la debolezza dell'intera Unione, appaiono suggestioni romantiche di un mondo che non esiste. Se questa previsione fosse stata già operativa nella vicenda del gasdotto Tap in Puglia, con l'opposizione della regione, l'approvvigionamento energetico nel 2022 sarebbe stato per l'Italia probabilmente un problema drammatico. Potremmo continuare pensando ai "porti e agli aeroporti", nodi di accesso alla rete globale evocata dalla presidente di Confindustria Vicenza, e agli effetti che potrebbero prodursi se ogni regione gestisse questi asset strategici senza una visione d'insieme. Lo stesso potremmo dire per le "grandi reti di trasporto e di navigazione" che richiedono orizzonti strategici non confinabili né riducibili a logiche da "maso chiuso". Così come pensare che "la ricerca scientifica e tecnologica", o addirittura l'istruzione (pilastro fondante l'unità nazionale), già inadeguate quanto a risorse investite, possano produrre effetti positivi, sia per le regioni che ne facessero richiesta, sia per l'intero

Tra voli internazionali e vecchie bandiere: mentre l'economia guarda al mondo, la politica veneta resta ancorata a miti novecenteschi, incapace di affrontare le sfide globali e i nodi concreti del presente

sistema Paese, appare un'illusione. Anzi, è più probabile che questo produca arretramenti nel già precario stato in cui ci troviamo rispetto agli altri paesi europei. Il continuo richiamo alla pretesa delle cosiddette 23 materie, senza se e senza ma, come sostiene Zaia, e alla trattenuta del residuo fiscale, come se la fiscalità fosse in capo ai territori e non invece alle persone fisiche e giuridiche, mostra sempre più l'estraneità ai processi e alle dinamiche in corso e la stanca riproposizione di suggestioni dell'altro secolo da cui non si riesce ad uscire.

La stessa suddivisione delle competenze - tagliate con l'accetta dal racconto politico - in una realtà in cui la rete ha mandato in soffitta antiche rigidità dei poteri, mostra tutta la difficoltà delle classi politiche di rinnovare il proprio pensiero adeguandone gli obiettivi alle nuove sfide che richiedono alle istituzioni un di più di cooperazione e di collaborazione leale. Se questi aspetti evidenziano i limiti di una impostazione generale figlia del passato, il testo approvato alla Camera dei Deputati evidenzia una serie di nodi problematici che riguardano - insieme alla marginalità del ruolo del Parlamento, alla difficile revocabilità delle intese, alla mancanza di indirizzi circa il trasferimento delle materie non-Lep, - il finanziamen-

to delle funzioni pubbliche potenzialmente devolvibili alle Regioni. Fra queste vanno segnalate le modalità di finanziamento delle cosiddette funzioni Lep, cioè quelle riguardanti i Livelli essenziali delle prestazioni, su cui la normativa vigente prevede standard di prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (dall'istruzione alle grandi reti di trasporto). Sarebbe stato necessario correggere radicalmente l'approccio che affida a ogni singola "intesa" i criteri di determinazione delle risorse finanziarie e a Commissioni paritetiche Stato-singola Regione l'attuazione operativa di tali criteri. Il pericolo che si profila è quello di un possibile assetto di tipo "balcanico", con riflessi non controllabili sulla tenuta dei conti pubblici.

L'attuazione del complesso meccanismo di finanziamento delle funzioni Lep - in cui dovranno essere determinati i fabbisogni standard su funzioni potenzialmente diversificate tra le varie Regioni richiedenti - richiede invece un forte coordinamento, da affidare a un unico organismo nazionale, in cui partecipino lo Stato e tutte le Regioni a statuto ordinario. Si eviterebbero sfasamenti nei metodi di calcolo e di monitoraggio, anche tenendo conto che fabbisogni standard e monitoraggio dei Lep si applicheranno a tutti i territori, compresi quelli in cui queste funzioni resteranno pienamente nella competenza dello Stato.

Lo stesso finanziamento delle cosiddette funzioni non-Lep, che comprendono anche ambiti rilevanti in termini di risorse finanziarie coinvolte, evidenzia criticità significative. Il testo prevede che le risorse corrispondenti siano determinate sulla base della spesa attuale erogata dallo Stato nel territorio della singola Regione richiedente, ovvero quella spesa storica considerata fonte di iniquità dalla stessa regione Veneto. Nulla dice invece quanto alla necessaria determinazione dei relativi fabbisogni standard e alle modalità di

revisione di tali risorse nel tempo evitando che si generino degli extragetti dai divari tra la dinamica delle compartecipazioni attribuite e le necessità di finanziamento.

Questioni rilevanti, che il patto di maggioranza, premierato a te, autonomia a me, ha reso impossibile affrontare nel merito.

È difficile pensare di far funzionare l'autonomia differenziata per alcune specifiche Regioni se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le Regioni (federalismo simmetrico). Quel meccanismo, fatto di tributi regionali propri, compartecipazioni e fondo perequativo, è ancora lettera morta dalla legge sul federalismo fiscale del 2009.

L'autonomia differenziata, a dispetto di ciò che il titolo lascia intendere, con l'affidamento del finanziamento delle funzioni aggiuntive a compartecipazioni su gettiti di tributi statali riferibili a questi territori, con aliquote riviste nel tempo per garantire l'allineamento tra gettiti e fabbisogni standard, di fatto continua nel solco dei "trasferimenti mascherati". Trasferimenti su cui le Regioni non hanno alcuna possibilità di manovra e quindi, a dispetto della vulgata, alcuna responsabilizzazione di fronte ai propri cittadini-contribuenti.

Una riforma destinata dunque ad aumentare la confusione nei rapporti fra lo Stato e le Regioni e ad aumentare i conflitti fra forze politiche e territori. Esattamente ciò di cui non vi sarebbe bisogno in un Paese con un elevatissimo debito pubblico.

Il “dopo Zaia” è già iniziato

Ivo Rossi

già dirigente del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e già componente della Commissione paritetica Stato Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, già Sindaco di Padova e Consigliere regionale del Veneto dal 1990 al 2000.

Con il parere del Consiglio di Stato e la sentenza della Corte Costituzionale riguardanti il limite dei mandati dei presidenti delle regioni, si è chiusa definitivamente la parabola di Zaia alla guida della Regione Veneto. Una stagione lunghissima, durata ben oltre i dieci anni stabiliti dalla legge per i presidenti delle regioni, con gli ultimi due malinconicamente caratterizzati dal tentativo di prolungare ad personam il numero dei mandati. Quindici lunghi anni, con in mezzo l'emergenza pandemica, che hanno accelerato una metamorfosi già in atto dell'istituto regionale, andato progressivamente trasformandosi in un regime monocratico dotato di un immenso potere esecutivo. A farne le spese è stata l'assemblea legislativa, quel Consiglio regionale, luogo della democrazia e del confronto politico, ridotto ormai ad appendice coreografica di un presidente padrone assoluto. E' scomparso dai radar regionali anche il confronto dialettico con i territori e le stesse città, istituzioni e comunità ridotti a ruolo di vassalli, quando non di questuanti, di un potere sempre più centralizzato. Stessa sorte subita dal modello di “partecipazione” che aveva da sempre caratterizzato la gestione regionale della sanità ed in particolare del ‘sociale’. Bisogna riconoscere che Zaia è stato bravissimo a dare l'idea di essere l'interprete unico di tutte le parti

in commedia, con un presenzialismo che ha mostrato un ineguagliabile dono dell'ubiquità, fatto di inaugurazioni permanenti, presenza alle sagre, pervasivo uso dei social anche per fatti minori del più lontano angolo del territorio, quasi la regione fosse una grande proloco anziché la massima espressione, dotata di potere legislativo, della democrazia di un territorio. Si può affermare che sia avvenuto un vertiginoso salto di scala nell'esercizio del ruolo, centrato sul rapporto personale che ha trasformato il presidente nell'uomo della porta accanto, colui che quotidianamente, attraverso i teleschermi, partecipa alla conversazione nelle ore del pranzo e della cena.

Come ricordava Aldo Grasso su il Corriere della Sera: “l'eccesso di «sfera personale» è ciò che mina nelle sue fondamenta lo stato di diritto, la cui natura «impersonale» è nata per contrastare l'esercizio arbitrario del potere esecutivo. A volte, basta l'indulgenza verso un narcisismo esasperato per smarrire quel senso civico fondato sulla coscienza che solo il diritto può dare alla società con le sue norme generali, astratte e non legate a una persona”.

Il progressivo svuotamento delle funzioni legislative è stato accompagnato da un processo di amministrativizzazione della regione, trasformata in una sorta di azienda-zero delle funzioni e

Dopo quindici anni alla guida della Regione Veneto, il ciclo di Zaia si chiude sotto i colpi della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato: una stagione politica segnata da accentramento del potere, marginalizzazione del Consiglio regionale e narrazione simbolica dell'autonomia, che ora impone una riflessione collettiva sul futuro della democrazia partecipativa in Veneto

delle politiche regionali.

La stessa proposta dell'autonomia, centrale nel racconto quotidiano, è stata un monologo a reti unificate con al centro, in completa solitudine, il presidente permanentemente intento a combattere contro i nemici di "Roma".

Ancora una volta è toccato alla Corte Costituzionale, così come per il mandato presidenziale a vita, a riportare la discussione sull'autonomia all'interno di un modello centrato sull'equilibrio dei poteri, smontando una narrazione trasformata da Zaia, per ben tre lustri, in una sorta di mistero della fede con al centro il suo profeta.

Chiunque sarà eletto alla Presidenza della regione, e gli stessi consiglieri che andranno a far parte dell'assemblea legislativa, proprio per l'irripetibilità della stagione zaiana, sia in termini di durata, sia per le condizioni in cui si è trovato ad operare, saranno chiamati a una nuova interpretazione dei compiti che li aspettano, ritrovando quella dimensione partecipativa, il papa direbbe sinodale, che è andata scomparendo. Anche nei confronti degli enti locali, intesi come portatori della soggettività delle diversità territoriali, si è assistito ad uno svuotamento di istituti, quali il Consiglio delle autonomie locali, ridotto a luogo dell'insignificanza formalistica. Lo stesso rapporto con le categorie dei mondi dell'impresa e del lavoro, così come quello delle altre articolazioni sociali, si è ridotto a puri

momenti celebrativi, svuotati dal benché minimo confronto. E l'assenza di contributi si avverte nella povertà della lettura, incapace di cogliere le innovazioni che stanno cambiando il mondo.

Ricostruire una regione che si alimenta del contributo dei tanti corpi sociali è una condizione necessaria per riconnettere il tessuto di una comunità viva, che ha visto

Tra presenzialismo social, logiche monocratiche e smantellamento del confronto istituzionale, l'era Zaia ha trasformato la Regione in un modello accentrato e personalizzato di governo: il tempo che si apre oggi richiede un radicale ripensamento dei rapporti tra istituzioni, territori e cittadini, all'altezza delle sfide globali che il Veneto non può più ignorare

affievolirsi i suoi legami interni. Questione che riguarda anche i partiti che negli ultimi anni hanno visto diminuire la loro presa sociale, come testimonia la diminuzione degli iscritti, passati in Italia da oltre 4 milioni a meno di 700 mila, nonostante la popolazione nello stesso arco di tempo sia aumentata di 10 milioni.

E' necessario, dunque, a partire dalle candidature (tutte, non solo quelle dei candidati presidenti), andare oltre il mondo di ieri, offrire ai cittadini nuovi orizzonti di riferimento, cominciare a parlarci di futuro e non solo di gestione del potere. Il piccolo è bello, con la sua dimensione narcisistica, è sempre più inservibile, perché quel mondo, che aveva posto a fondamento delle relazioni il diritto, comprese quelle commerciali, e che attraverso il diritto e le sue regole governava le controversie a livello internazionale, non esiste più. Il ritorno di logiche imperiali da parte della Russia di Putin, che hanno drammaticamente riportato la guerra in Europa, così come il più recente avvento di Trump hanno mandato violentemente in frantumi con le regole del commercio internazionale anche gli stessi rapporti fra i Paesi, sono le spie più evidenti di un cambio delle agende politiche a cui le regioni, e il Veneto in particolare, non possono pensare di sottrarsi.

E nonostante Zaia continui la sua battaglia per la presidenza a vita, il dopo Zaia è già iniziato.

II PARTITO DEMOCRATICO
di Lombardia, Veneto, Piemonte

Per una autonomia cooperativa delle istituzioni territoriali

Estensori

Gian Mario Fragomeli
Ivo Rossi

Promotori

I Segretari/e regionali PD
Silvia Roggiani
Andrea Martella
Domenico Rossi

I Presidenti PD dell'Assemblea regionale

Emilio Del Bono
Chiara Luisetto
Nadia Conticelli

I Capigruppo Pd in Consiglio regionale
Pierfrancesco Majorino
Vanessa Camani
Gianna Pentenero

1.0 Introduzione

Il regionalismo asimmetrico (articolo 116, 3° comma, Cost.), introdotto dal centro sinistra all'interno della più larga riscrittura del Titolo V nel 2001, era stato concepito come una facoltà per consentire puntuali e circoscritti trasferimenti di funzioni particolari ("ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... concernenti le materie"), in cui il "particolari" è riferibile alle specifiche e puntuali condizioni del territorio. Nell'impostazione della Lega i, stravolgendo il dettato costituzionale, è stato trasformato in uno strumento per attribuire massivamente ad alcune regioni, non tanto singole specifiche funzioni particolari, bensì competenze generali su materie, che finirebbero per scardinare la necessaria unitarietà delle politiche pubbliche riguardanti l'intero Paese e la loro valorizzazione anche in seno alla competente legislazione europea. L'obiettivo strategico, di cui Calderoli è diventato interprete, è l'utilizzo del trasferimento delle competenze per trattenere nei territori economicamente più forti, e dunque a più elevata capacità fiscale, la maggior parte delle risorse finanziarie, incidendo non solo sulla qualità delle politiche ma soprattutto sulle disponibilità finanziarie necessarie al corretto funzionamento dello Stato nei confronti dei cittadini residenti nelle aree più svantaggiate, e sulle sue competenze proprie.

In questo senso la legge Calderoli (come è stato rilevato dalla stessa CEI e sul piano tecnico dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio), va contro lo spirito della Costituzione in materia di autonomie, laddove non prevede "un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa" degli enti locali e non istituisce "un fondo perequativo (comma 3 art. 119 Cost.) per i territori con minore capacità fiscale per abitante" contribuendo così ad allargare i divari già esistenti fra i

cittadini residenti nelle diverse regioni italiane.

1.1 Per uno sviluppo ordinato delle autonomie

Sviluppo delle autonomie e centralizzazione del potere sono stati i due corni di una questione che si dibatte dall'unità d'Italia fino ai nostri giorni, le cui risposte, proprio per la dicotomia a cui sembravano rimandare, hanno sempre finito per generare, nonostante la chiarezza dell'articolo 5 d e l l a Costituzione, letture squilibrate e soluzioni istituzionali troppo spesso figlie delle temperie politiche che le generava e del contesto economico e sociale di quel determinato periodo.

Questione comunque ineludibile per affrontare sistemi a complessità e competizione crescente che necessitano di disporre di un ordinato sistema istituzionale che tenga insieme diverse esigenze. Da quelle macro, tipiche degli stati moderni, essi stessi chiamati a condividere politiche pubbliche all'interno dell'Unione Europea, come hanno messo in evidenza le vicende della pandemia e quelle relative alle forniture energetiche, a quelle più circoscritte in termini di scala, che solo l'attribuzione di competenze al sistema delle autonomie locali può garantire., in un permanente equilibrio dinamico multilivello fra i poteri. Autonomia e cooperazione costituiscono i fulcri di un sistema perché nessun centro possiede tutte le risposte alla molteplicità delle esigenze che si manifestano.

1.2 Il federalismo fiscale regionale

A distanza di oltre vent'anni dalla riforma del Titolo V e a 15 anni dalla legge 42/2009 è sempre più matura la necessità di superare i divari territoriali ed attuare il fondo perequativo, in modo da garantire a ogni regione le condizio-

ni per l'esercizio di responsabilità e autonomia, al di là della piena ed effettiva garanzia di quei livelli essenziali che devono essere garantiti a ogni cittadino e che non possono che essere finanziati dalla fiscalità nazionale.

2. I cambiamenti geopolitici, economici, culturali, ambientali e tecnologici

2001 - 2024 il mutato contesto: a un quarto di secolo dalla riforma del titolo V della Costituzione, la politica è chiamata a fare i conti con un vero e proprio cambiamento d'epoca su molteplici piani: geopolitici, culturali, ambientali e tecnologici. Dalla "fine della storia" di F. Fukujama siamo entrati dentro una nuova dimensione dei rapporti fra gli Stati, con un vistoso indebolimento delle istituzioni internazionali e del ruolo del diritto come strumento di regolazione delle controversie, e la riemersione della strategicità degli Stati nazionali, seppur in una cornice cooperativa e di maggiore integrazione continentale (EU). La globalizzazione, che da strumento di integrazione economica sembrava essere diventata un volano di trasmissione della democrazia, ha subito in questi ultimi due decenni importanti battute d'arresto, mentre i nuovi poteri generati dall'economia digitale, detentori di ricchezze immense, pongono nuovi problemi alle democrazie del pianeta. La guerra che è tornata violentemente a lambirci impongono pensieri nuovi anche sul versante di un doveroso ripensamento delle previsioni di attribuzioni delle competenze ai diversi livelli di governo.

2.1 La necessaria revisione delle competenze concorrenti

Materie come il commercio con l'estero, la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, il coor-

dinamento della finanza pubblica, l'istruzione (solo per citarne alcune), su cui i senatori Pd Martella, Giorgis e Alfieri hanno presentato per tempo disegni di legge di modifica costituzionale, richiedono un orizzonte strategico guidato da un interesse quantomeno nazionale e non confinato in perimetri amministrativi talvolta di qualche centinaia di migliaia di abitanti. Un ripensamento sulla portata delle materie devolvibili che, seppur parzialmente ma in spregio delle prerogative parlamentari e della necessaria riconfigurazione delle competenze, è stato introdotto dalla stessa legge Calderoli, affidando al Presidente del Consiglio – e dunque al suo arbitrio e alle necessità della contrattazione fra i partiti di maggioranza – il potere di limitare le materie trasferibili alle Regioni. È sempre più urgente.

Il perimetro della devoluzione, priva di parametri di riferimento e di motivazioni posti a base delle richieste, non può essere affidato ad un ambito di discrezionalità politica di incontrollata ampiezza che spetta al solo Parlamento definire

3. L'insostenibile coacervo della legge "Calderoli"

Trattasi di una legge di procedura che sottrae alla sovranità del Parlamento, e dunque degli istituti della democrazia rappresentativa, le decisioni su una molteplicità di attribuzioni, conferendo ai soli esecutivi statale e regionali la definizione delle funzioni sottratte alla titolarità statale e dunque alle Camere legislative nazionali, che, sole, rappresentano la nazione. Introduce una arbitraria e ingiustificata distinzione fra materie Lep (di cui all'articolo 117, 2° comma, Cost.) e materie definite non Lep, le seconde trasferibili in base alla spesa storica mentre il trasferimento delle prime può avvenire

solo previa definizione dei rispettivi costi e fabbisogni standard. Nel caso delle materie arbitrariamente definite non Lep (definire la previdenza complementare e integrativa non associabile ai diritti civili e sociali appare un autentico azzardo, così come la organizzazione della giustizia di pace), si cristallizzerebbe la spesa senza una preventiva valutazione comparativa e strumenti di perequazione finanziaria tra le regioni, mentre nel caso delle materie Lep, che incidono sui diritti civili e sociali dei cittadini, indipendentemente dal territorio in cui vivono, il trasferimento avverrebbe in assenza di una dotazione di bilancio necessaria alla loro concreta godibilità.

Per le materie LEP, stabilire che il trasferimento avverrà "nei limiti delle risorse disponibili dalla legge di bilancio" e che "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" e "garantendo l'invarianza finanziaria" significa certificare l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni.

Attribuisce a delle commissioni paritetiche, anziché al Parlamento, dunque a strutture amministrative, compiti di assoluto rilievo politico quali l'individuazione dei criteri per l'attribuzione delle competenze, l'individuazione delle funzioni trasferibili e la dotazione delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni stesse.

Inoltre, alle stesse commissioni paritetiche è attribuito il compito di valutare annualmente l'eventuale scostamento fra i costi delle funzioni trasferite e la dotazione finanziaria compartecipata, creando le condizioni di una possibile trattenuta del surplus finanziario generabile nel tempo sulle corrispondenti aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale. Una massiva e sregolata attribuzione

Dopo vent'anni di promesse mancate, il federalismo fiscale resta un'illusione. La legge Calderoli rischia di aggravare i divari anziché colmarli.

zione di funzioni differenziate alle 15 regioni a statuto ordinario così introdotta, senza una necessaria visione e valutazione unitaria, rischia di generare una difficile tenuta del sistema giuridico ed economico, indebolendo in prospettiva i fattori di competitività delle nostre imprese e la tenuta dei conti pubblici, con effetti rilevanti sul debito. Un processo di moltiplicazione degli assetti normativi e il conseguente incremento degli adempimenti burocratici per le imprese e per gli stessi cittadini, senza contare i possibili effetti di dumping, provocherebbe maggiori difficoltà al tessuto produttivo – particolarmente sviluppato nel nord del Paese – sia in termini di nuovi oneri aziendali sia in termini di capacità di fare sistema e di crescita dimensionale, elementi questi ultimi già sollevati dalle associazioni di categoria dell'industria e dal Governatore della Banca d'Italia.

4. Il Referendum abrogativo per una autonomia responsabile e cooperativa

Per affrontare la complessità contemporanea la governance multilivello si manifesta come la forma istituzionale più adeguata per fornire risposte alla molteplicità di attori sociali ed anche alle stesse istituzioni.

Il referendum contro la legge Calderoli, a fronte dell'arrogante e maldestra chiusura a riccio della maggioranza durante la discussione parlamentare e del pessimo risultato approvato, appare come uno strumento per fermare una brutta legge e per ripensare un modello autonomistico equilibrato, che tenga assieme le varie parti del Paese rafforzando i livelli di responsabilità degli enti locali così come previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Il referendum, pur con i limiti di questo delicato strumento che agisce in una logica binaria, poco concedendo alle sfumature, ha fino ad oggi avuto il merito di far uscire il dibattito dalla dimensione degli addetti ai lavori e di portare

fra il grande pubblico le questioni dell'assetto dello Stato e quelle relative alla salute delle sue autonomie e sui rischi che si metta in moto un processo disgregativo. È compito del Partito Democratico, nel dire no alla legge Calderoli e al suo disegno di un'Italia arlecchino, lavorare per un'autonomia cooperativa e multilivello degli enti territoriali, anche mettendo mano alla Carta costituzionale in quelle parti, come l'articolo 117, che mostrano di appartenere a un pensiero e a un contesto differente.

5.0 Il superamento del bicameralismo paritario e il ruolo delle autonomie locali

Un modello di regionalismo cooperativo, in cui gli enti territoriali concorrono alle politiche pubbliche nazionali, anche per superare l'attuale modello di "monocameralismo alternato" di fatto, passa da una riforma che, superando il bicameralismo paritario, affermi in seno a un ramo del Parlamento la piena rappresentanza delle istituzioni territoriali in grado di concorrere e promuovere – con la Camera dei Deputati quale espressione della rappresentanza generale della nazione – politiche pubbliche condivise, creando le condizioni per una più stretta cooperazione fra i diversi livelli.

Si realizzerebbe in tal modo il superamento di alcune debolezze connaturate all'attuale sistema parlamentare senza portare a derive, come il Premierato, di compressione del funzionamento degli organi legislativi

5.1 Le competenze esclusive e quelle concorrenti. La modifica dell'articolo 117

Si rende necessaria un'attualizzazione della ripartizione delle competenze attraverso una modifica dell'art. 117, 3° comma della Costituzione, riportando alla competenza esclusiva statale tutte quelle competenze complesse, quali energia, grandi reti di trasporto, l'istruzione, banche, ecc. che trova-

no solo nell'esercizio coordinato e promosso dallo Stato una risposta fattiva, efficace e di garanzia del rispetto dei diritti sociali e civili. Per quanto concerne le funzioni particolari relative alle materie eventualmente conferibili alle regioni – processo oggi demandato alle singole intese Stato-Regioni – va superata la ingiustificabile logica frammentaria che attribuisce ad una molteplicità di Commissioni paritetiche la loro individuazione attribuendo i compiti, a supporto delle decisioni comunque spettanti alle Camere, ad un'unica commissione tecnica per la finanza decentrata, sul modello della Commissione per i fabbisogni standard, in grado di determinare un quadro generale per l'attribuzione delle dotazioni finanziarie, umane e strumentali alle singole regioni richiedenti autonomia differenziata, così come il periodico monitoraggio/revisione degli eventuali scostamenti finanziari.

5.2 La necessaria modifica del Testo Unico degli Enti locali e il rafforzamento delle competenze amministrative degli enti territoriali

L'unico reale processo legislativo di decentramento con trasferimento di competenze negli ultimi trent'anni è certamente ascrivibile alla legge delega Bassanini messa in atto negli anni '90. Percorrere la strada del trasferimento di tutte quelle competenze amministrative che possano risultare più efficacemente gestibili a livello territoriale deve diventare un mantra per un nuovo processo di semplificazione e di responsabilizzazione degli attori locali.

Nuovi trasferimenti di competenze non possono prescindere da una preliminare legge di riordino, che ridisegni il ruolo e le competenze in primis delle Province, a cui vanno assegnate più estese competenze, soprattutto in funzione di supporto alle piccole realtà comunali, con particolare riguardo per le realtà montane, ai Comuni e alle Città metropolitane anche in

Serve un'autonomia responsabile, cooperativa e trasparente: la sfida è evitare una frammentazione istituzionale che penalizzi cittadini e territori.

relazione alle nuove competenze regionali, ovviando, in un quadro di sussidiarietà, a sempre presenti derive di centralismo regionale e sviluppando una piena applicazione delle disposizioni in materia finanziaria previste dall'art. 119 della Costituzione.

5.3 Il nuovo ruolo del Consiglio delle autonomie locali

L'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha determinato una concentrazione di poteri senza pari nel nostro ordinamento, marginalizzando la funzione di rappresentanza del Consiglio regionale e privando gli stessi enti locali di strumenti significativi di raccordo fra i diversi livelli di governo. Proprio la deriva monocratica delle regioni impone un rafforzamento del sistema rappresentato dai Cal, quel Consiglio delle autonomie locali, oggi più espressione formale che sostanza degli interessi territoriali, chiamato a svolgere un ruolo chiave nei processi partecipativi. Va immaginato il CAL come interlocutore forte del Consiglio Regionale e della stessa Giunta nell'esercizio

della funzione legislativa con la creazione di una sorta di Conferenza Regione - autonomie locali chiamata a partecipare con l'espressione di "intese", sul modello della Conferenza Stato - Regioni, su tutte le questioni riguardanti il riparto delle competenze amministrative degli enti locali.

Alla furia disgregatrice della legge Calderoli la quale, al disegno di un'Italia che si dota di strumenti per affrontare le nuove sfide contemporanee, fa prevalere le esigenze di lotta politica della propria fazione, spetta al Partito Democratico intraprendere la strada del superamento dei tanti squilibri socio-territoriali attraverso il rilancio della funzione delle Autonomie in chiave collaborativa.

Sanità e sociale in Veneto



Franco Toniolo

È stato Direttore Generale Area Sanità e Sociale della Regione del Veneto, Coordinatore tecnico per la Sanità della Conferenza delle Regioni e Presidente dell'Agenas, Agenzia nazionale per i Servizi sanitari regionali. È Presidente di APS Ve.R.So., Veneto Ricerca Sociale

Ubaldo Scardellato. È stato Direttore di Distretto in Azienda ULSS in Veneto, Direttore socio sanitario di Aziende ULSS in Veneto. È consigliere di APS Ve.R.So., Veneto Ricerca Sociale

Questo libro intende portare un contributo di analisi e riflessioni sull'evoluzione del Servizio sanitario nazionale, nelle parti fondamentali, e soprattutto sull'evoluzione del Sistema socio sanitario del Veneto, dal 2008 al primo semestre 2024.

Perché su questo periodo?

Innanzitutto perché è quello più vicino e quello che vede maggiormente svilupparsi una profonda crisi dell'intero Sistema. Con forti preoccupazioni per la sua stessa sopravvivenza come Servizio pubblico e universalistico.

E ciò al fine di offrire materiale per ulteriori analisi (e possibili iniziative) della società civile (sindacati, associazioni ecc.) nei confronti delle istituzioni competenti, in primis la Regione Veneto. Per contribuire ad una inversione di tendenza e salvare una delle più grandi Riforme sociali di sempre del nostro Paese, per i cittadini (non i pazienti, gli utenti e tantomeno i "clienti").

La seconda ragione del periodo considerato è in relazione alla pubblicazione, da parte di uno dei due autori, di altri due libri. Il primo si intitolava *Vent'anni di sanità e assistenza nel Veneto – Storia critica della legislazione regionale ed analisi delle principali normative nazionali dal 1972 al 1992*, di F. Toniolo e C. Beraldo, Egida edizioni, 1993; l'altro *Sanità e Regioni – Dalla Riforma "bis" del 1992 al Nuovo patto per la salute 2006-08*, di F. Toniolo, FrancoAngeli, 2009.

Questo terzo libro quindi contribuisce a completare la storia, l'evoluzione, del Servizio sanitario nazionale – soprattutto di quello Veneto – dalla nascita delle Regioni ai giorni nostri (oltre un cinquantennio). Come si può evincere dai titoli il primo libro era prevalentemente incentrato sul Veneto, mentre il secondo sul livello nazionale. Con questo si torna alle origini, analizzando in prevalenza le dinamiche venete.

I due autori hanno concepito e steso il volume di comune accordo, e quindi l'opera si deve intendere corale e condivisa in tutti i suoi aspetti. Se per le parti nazionali potrebbe essere possibile

individuare prevalenti sensibilità (sanitarie e sociali riferite all'uno e all'altro), per la parte regionale ciò sarebbe difficilissimo, se non impossibile, essendo i principali provvedimenti integrati nelle loro componenti sanitarie, socio sanitarie ed anche sociali, e quindi analizzati insieme da entrambi.

Un chiarimento è dovuto sul "sociale", evocato subito nel titolo. Il libro in realtà non tratta né a livello nazionale e ancor meno a livello veneto il sociale in quanto tale (tema eccessivamente vasto per questo lavoro). Tratta soprattutto quanto del sociale sta' in rapporto con la sanità e il "socio sanitario" e quindi le politiche di integrazione.

Poiché il lavoro è prevalentemente sul Veneto, nella ricostruzione nazionale delle principali normative si è ritenuto di usare sintesi elaborate da centri di ricerca (in particolare desunti dal sito "Pianificazione, programmazione sociale"), da Ministeri, Parlamento, nonché da singoli studiosi. Tutti puntualmente citati. Altra caratteristica del lavoro sta' nel tentativo di valutare quanto (e come) si sono attuate le normative nazionali da parte della Regione Veneto. Nell'illustrazione delle principali normative venete si è anche utilizzata "un'interpretazione autentica", e cioè le Relazioni socio sanitarie regionali, Delibere, comunicati della Giunta. Anche queste puntualmente citate. E poi commentate.

Come si vedrà, nella stesura si sono ampiamente utilizzati anche materiali prodotti da Ve.R.So. – Veneto ricerca sociale, una APS attiva da alcuni anni di cui gli autori fanno parte. Si ringraziano quindi gli altri componenti per aver potuto utilizzare materiali spesso redatti collegialmente.

Un particolare ringraziamento va a Margherita Miotto – già Consigliere e Assessore regionale in Veneto, già Parlamentare, ora attiva protagonista dell'APS "Salute diritto fondamentale" – profondissima conoscitrice della materia, per la supervisione del volume.