

## I. Il *fronte regionalista*

Il 23 dicembre del 1970 venne approvata la legge n. 1084 del 23 (Pieraccini-Signorello), che riformò alcuni articoli della legge n. 62 del 1953 per facilitare il passaggio alle Camere degli Statuti regionali, pur rinviando la disciplina dei controlli alla legge quadro. Fu un passo avanti apparentemente modesto, in realtà importante del cantiere regionale. Al conseguimento di tale risultato dette un contributo essenziale il cosiddetto “fronte” regionalista, politicamente trasversale, la cui costituzione e sviluppo furono favoriti dalle stesse procedure previste per l’approvazione degli statuti, con la tendenza all’omologazione. Le Regioni si trovarono nelle istituzioni statali e nel Governo, e perfino nella classe politica a livello nazionale, un’analogo controparte, con cui interloquire e trattare. Infatti, il Parlamento, ma specialmente il Senato, tese ad esercitare un controllo sostanziale sull’elaborazione statutaria, riconosciutogli dalla Costituzione, e intavolò una sorta di contenzioso con le Regioni medesime, perché gli statuti elaboratori (tra il 30 ottobre 1970 e il 26 gennaio 1971) fossero rivisti secondo un procedimento omologante.

Detti statuti furono quindi approvati tra il maggio e il luglio 1971. Il “fronte” regionalista, che agì perfino all’interno degli stessi Partiti e come costante tensione nei confronti del centro, prese consistenza all’indomani dell’approvazione degli statuti, quando si fece strada la tesi che la fase costituente avesse il suo culmine non in quell’atto, pure decisivo, bensì nel trasferimento dei poteri. Ma anche “dopo la fiammata unitaria degli statuti” mantenne una costante pressione sul Governo e sul Parlamento nella condivisa percezione che il processo regionalista rischiasse di entrare in una situazione di stallo, il cui superamento non fosse esclusivamente nella disponibilità interna, bensì anche e soprattutto nel rapporto, non facile, con lo Stato. Più che l’opposizione frontale, si temevano ritardi e rinvii, specialmente da parte della burocrazia statale, restia a cedere spazi e funzioni. Se le Regioni fossero rimaste nella impossibilità di dare risposta positiva alle attese suscitate, allora l’evento avrebbe prodotto non consensi, ma piuttosto disillusioni e frustrazioni, ritorcendosi contro i suoi interpreti e protagonisti e innestando una vera e propria crisi istituzionale con gravi ripercussioni sul già precario quadro degli equilibri politici a livello nazionale. Ne derivò pertanto l’esigenza di non attendere il passaggio completo delle funzioni, e di operare subito, quasi costruendo *in itinere* un proprio spazio.

A ciò si oppose il mancato o ritardato trasferimento del personale ministeriale, nonostante che in molti casi si fosse già provveduto all’ordinamento degli uffici

regionali. Rientrò in tale prospettiva la richiesta di un intervento legislativo perché alle regioni fosse anticipato almeno un quarto della copertura prevista dalla legge regionale finanziaria (per la Toscana circa 12 miliardi). Subito si palesò anche un grave problema per il funzionamento del Comitato di controllo, derivante dalla mole del lavoro, dalla presenza negli uffici di personale comandato che conservava un rapporto di dipendenza con gli enti di provenienza e infine dalla stessa sovrapposizione con il controllo prefettizio. Le posizioni delle Regioni e del Governo, sul punto, erano divaricanti, pretendendo le prime il passaggio immediato di poteri operativi in modo da riconoscere allo Stato i soli compiti di coordinamento e di indirizzo, e manifestando il secondo la preliminare esigenza di definire l'area di controllo, in modo da evitare successivi conflitti con lo Stato. Resero più arduo il problema l'irrisolta possibilità di nominare sezioni decentrate di controllo (in relazione all'ex art.55 della legge n.62 del 1953; o all'articolato della legge Signorello-Pieraccini, ancora in discussione al Senato), e soprattutto l'indebitamento dei Comuni. Il 15 dicembre 1970 i Presidenti delle Regioni che avevano già costituito gli organi di controllo ebbero un colloquio a Roma con il ministro Gatto e il sottosegretario Sarti, con esiti interlocutori sul merito ma con la promessa di una circolare ai Prefetti per facilitare l'assegnazione di idoneo personale delle Prefetture al fine di consentire al Comitato regionale di controllo di esaminare bilanci comunali già dal 1971. Per il resto, si convenne che i controlli si svolgessero secondo le leggi vigenti, rinviando ad una commissione mista l'eventuale "interpretazione evolutiva" richiesta dalle Regioni, e dando ad un'altra l'incarico di riconsiderare l'intera normativa nell'ambito di una nuova legge comunale e provinciale.

Una riprova della perdurante tensione tra Stato e Regioni emerse anche nei rapporti con il Commissario di governo. Le fonti (regionali) tendono tutte ad evidenziare un livello iniziale di conflittualità a causa della tendenza a interpretare in termini estensivi le limitazioni poste in essere dalla legislazione statale alla attività regionale, ad applicare per analogia le procedure statali nella valutazione di legittimità delle soluzioni regionali, anche in rapporto ad esigenze nuove, come l'intervento di programma e la pluriennalità del bilancio relativo. Non sempre, però, si trattò di gretta interpretazione della competenza per materia nel controllo sulle leggi. In molti casi vi era un naturale atteggiamento cautelativo, tanto che gradualmente una parte almeno delle iniziali difficoltà vennero risolte. Nella relazione inviata il 26 marzo 1973 dal Presidente del Comitato regionale di controllo sugli enti locali della Toscana, Renato Gnocchi, socialista, a Nevol Querci, responsabile della Sezione Autonomie regionali della Direzione del Psi, in vista del convegno nazionale sui controlli, affermò che l'entrata in funzione degli organi regionali di controllo aveva costituito "il primo atto

veramente innovatore nel sistema istituzionale italiano e con esso si (era) venuto a modificare tutto il sistema di amministrazione degli enti locali”, in particolare scardinando “l’impalcatura del vecchio tipo di controllo accentrato e gerarchico di cui il Ministero degli Interni, le Prefetture e le GPA rappresentavano i cardini”, in base alla quale gli enti locali erano considerati “amministrazione indiretta dello Stato, organi subordinati e non dotati di propria autonomia”. Ma rimase un campo vasto di incerta interpretazione, per sciogliere la quale invece che procedere attraverso la via maestra della legge parlamentare o regionale si continuò a fare frequente ricorso al metodo delle circolari, frutto di “una mentalità paternalistica, gerarchica, antiautonomista”. Gnocchi invocò una nuova disciplina, in modo da assolvere “alle delicate, importanti, difficili funzioni cui la democrazia chiama” e da permettere “un sereno esercizio dell’attività di controllo”. E aggiunse: “E in un momento in cui un settore della Magistratura ritiene suo dovere intervenire sui fatti degli Enti locali in modo assai più frequente di quanto prima non facesse, oltre a legittimare un sospetto di interferenza che a giusta ragione molti considerano politica”.<sup>1</sup>

Un attento studioso osservò che il Comitato regionale, a cui lo Stato aveva passato le competenze per il controllo di legittimità e di merito, era autonomo e indipendente dagli organi regionali che elaboravano l’indirizzo politico; e che, dopo non poche oscillazioni, aveva finito per assumere un proprio indirizzo politico-amministrativo, per mediare le spinte corporative di interessi aggregati. Ricordò che una prima proposta (di origine governativa) di modifica del Comitato avrebbe confinato il controllo *a posteriori*, come solo deterrente contro gli abusi, tale da togliergli l’aspetto di un preventivo controllo di legittimità e di merito, fonte di un inevitabile indirizzo; mentre una seconda, di ambito più dottrinale, avrebbe teso a fare dell’organo di controllo uno strumento per la realizzazione dell’indirizzo regionale (trasformando la Regione in una sorta di “grande Prefetto”), ipotesi che giudicò “pericolosa” perché tale da alimentare le tensioni con gli Enti locali.<sup>2</sup> In ogni caso, il problema rimase in gran parte irrisolto, tanto che un quarto delle delibere approvate dalle Regioni durante la prima legislatura incontrarono il veto delle autorità centrali; mentre di contro si alimentò il contenzioso con gli enti territoriali. Il sistema dei controlli continuò a presentare gravi disfunzioni, sia per il numero degli atti sottoposti al controllo generale di legittimazione e la scarsità

---

<sup>1</sup>Fondazione Studi Storici “F. Turati” (da ora FssFT), *Carte Direzione del Psi, Sezione Autonomie regionali*, busta 1, fasc.8. Per un esempio, vedi la legge quadro della Regione Lombardia, *Norme per il funzionamento dell’organo regionale di controllo sugli atti degli Enti locali*, del 30 giugno 1974, n.33, in sostituzione del regolamento provvisorio approvato dal Consiglio il 23 settembre 1971. Si veda anche il numero speciale dedicato al controllo di “Il Comune democratico. Rivista delle autonomie locali”, 2-3 marzo 1973.

<sup>2</sup> Fabio Merusi, *Lo stallo fra Regioni ed enti locali*, “Città&Regione”, a. I, n.1, p.90.

degli addetti, sia per la “iperpoliticizzazione” dei medesimi<sup>3</sup> sia per la consuetudine degli amministratori a contrattare “in prevenzione” gli atti da sottoporre al controllo. Nel “vuoto lasciato dagli organi regionali” invalse la tendenza di altri organi statali, dalla Corte dei conti al Giudice penale, ad assumere un’azione di supplenza, con ciò aumentando l’incertezza dell’operato degli amministratori. Il rafforzamento dell’imparzialità e della professionalità dell’organo di controllo, la ricentralizzazione dell’attività del CORECO in un’unica struttura con sede nel capoluogo regionale, anche se articolata in diverse sezioni, la restrizione del controllo preventivo di legittimità, con efficacia sospensiva ad un numero di atti fondamentali per la vita dell’ente (statuti, regolamenti e altri atti normativi, bilanci e programmazione, provvedimenti in materia tributaria e per il personale) rimasero a lungo esigenze eluse. Così come pure non trovarono facile applicazione le forme di autocontrollo e la razionalizzazione dei controlli finanziari e gestionali necessarie per una efficace ed efficiente azione amministrativa. Infine, larghi margini di incertezza rimasero in merito alla responsabilità degli amministratori locali.<sup>4</sup>

Quale fu il ruolo della Regione Toscana nella formazione del “fronte” regionalista? Fu un ruolo trainante, come fu subito detto, almeno analogo a quello ricoperto dalla Regione Lombardia e, più limitatamente, dalla Regione Emilia-Romagna? Un pronto riconoscimento venne anche da Robert Leonardi, per il quale la Regione Toscana ebbe “un ruolo attivo” anzi “di leadership” sia nel dibattito politico regionalistico sia nella sperimentazione in campo sociale ed economico.<sup>5</sup> In effetti, nella prima fase di mobilitazione ne fu indubbio il ruolo attivo, a cominciare dall’opposizione manifestata all’art.17 della legge 16 maggio 1970 n.281 per il timore che non portasse ad un trasferimento integrale. La legge contenne la delega al Governo ad emanare decreti legislativi per il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali attribuite e del personale relativo. Con Lombardia, Emilia, Umbria, Lazio e Molise, la Regione Toscana fu tra le prime a dotarsi del Comitato di controllo. Risultò composto da Gnocchi, presidente, Psi; Giampaolo Paoli, Psiup; Giuseppe Del Medico, Dc. Furono supplenti De Siervo, Dc, e Sergio Nardi, Pci. Poi Paoli si sarebbe dimesso. La Regione non mancò di esplicitare la preferenza per “la strada delle autonome controproposte

---

<sup>3</sup> In un appunto al segretario del Psi, Mancini, Silvano Labriola dette conto delle trattative intercorse con gli altri partiti, commentando:” Caro Giacomo, questo è quanto si è ottenuto sugli esperti delle commissioni di controllo sulle Regioni. Mi pare un buon accordo.

<sup>4</sup> Tali le sintetiche considerazioni di Cheli su *I controlli*, in Partito socialista italiano, *Dalla parte dei cittadini. Elezioni amministrative 1985. Appunti per il programma*, Galeati Imola 1985, p.115-7

<sup>5</sup> Sul punto, però, egli si avvale più della letteratura esistente che dei risultati di un’indagine propria (*Il ruolo della Toscana nella comunità europea, in Lo sviluppo regionale nell’economia europea integrata. Il caso toscano*, cit., p.17 s.).

organiche” con gli studi e gli approfondimenti che si rendessero necessari. Poiché la norma costituzionale dettava che le leggi della Repubblica regolassero “il passaggio delle funzioni statali attribuite alla Regione” e all’art.118 riconosceva alle medesime “le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo (art.117), la Regione sostenne la tesi che i decreti delegati non attribuissero alle Regioni funzioni statali, bensì ne regolassero soltanto “il passaggio” Da ciò dedusse anche che il trasferimento doveva essere “pieno e integrale”. Sulle materie oggetto del trasferimento, la Regione respinse il criterio cosiddetto “obiettivo” (adottato dalla Corte costituzionale), a favore di un’interpretazione “evolutiva dei testi di legge”, con “criterio finalistico”, e ciò per rivendicare a sé la natura di “soggetto autonomo di programmazione”. Inoltre, palesò il timore che anche i riferimenti limitativi “all’interesse nazionale e delle altre Regioni” recassero pregiudizio all’autonomia, ritenendo di contro che gli unici limiti consentiti fossero quelli previsti all’art.117 della Costituzione, l’essere cioè in armonia con la stessa e con le leggi della Repubblica. E quando nell’autunno del 1970 l’incertezza di indirizzo, l’esistenza di riserve mentali o politiche, la carenza di una spinta sufficientemente percepita e organizzata posero la “questione” regionale in una sorta di *impasse*, proprio la Regione Toscana si fece promotrice del convegno tra le Regioni a Firenze il 24 ottobre 1970.

La Giunta regionale della Toscana tornò a prendere posizione in un documento, *Criteri generali per il trasferimento delle funzioni*, del 16 marzo 1971 presentato al Consiglio il 26 marzo 1971. In esso sostenne che “l’interesse nazionale e quello delle altre Regioni” non dovevano essere adottati per porre riserve sulle competenze regionali, e che la considerazione dei “principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato” – altro e solo limite previsto dalla Costituzione, oltre a quello esaminativo-doveva costituire l’occasione per la fondazione di “principi nuovi” da parte dello Stato, con grandi leggi di riforma (e non trovare collocazione nei decreti delegati, per evitare ulteriore sottrazione di competenze alle Regioni). E aggiunse che qualora si dovesse dare un contenuto positivo alla previsione dell’art.17, 1c., lett. A, relativa “alla riserva allo Stato della funzione di indirizzo e coordinamento dell’attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario”, ciò avrebbe dovuto tradursi nella garanzia che si sarebbe proceduto con leggi del Parlamento o comunque sotto la direzione del Presidente del Consiglio dei ministri, con esclusione di atti da parte dei singoli Ministri, sì da assolvere a funzioni di informazione e di orientamento dell’attività regionale, senza intromissione nelle singole materie oggetto di essa.

La Giunta ribadì la richiesta che il trasferimento fosse “pieno e integrale”, senza spazio a riserve per lo Stato che intaccassero le materie o sub-materie di spettanza regionale; e che le materie (art.117 C.), oggetto delle funzioni statali da trasferire, fossero definite con criterio finalistico e non meramente obiettivo, secondo un’interpretazione evolutiva della Costituzione tale da consentire una politica autonoma e globale in linea con l’esigenza della programmazione regionale. Chiese

altresì che il trasferimento degli uffici dello Stato fosse per branche autonome dell'Amministrazione pubblica, e concernesse tutti gli uffici centrali e periferici; e per gli enti o aziende che non costituissero "uffici" dell'Amministrazione, ma pur sempre strutture organizzative dello Stato, ci si determinasse in sede di decreti delegati per attuare immediatamente il passaggio alle Regioni delle funzioni in atto proprie degli organi dello Stato (nomine organi, indirizzo, controllo, vigilanza e tutela, etc.) e non si disponesse nei decreti stessi in merito alla organizzazione e funzioni (di competenza legislativa delle Regioni). Auspicò anche che i decreti delegati fossero l'occasione per una contestuale ed ampia applicazione del disposto dell'art. 118, 2c., Cost. –delega alle Regioni, con leggi dello Stato, di funzioni statali concernenti materie non previste nell'art. 117C.- in modo da realizzare il pieno decentramento dei Ministeri nel quadro di un generale riassetto dell'apparato dello Stato, evitando duplicazioni e adeguando "in maniera contestuale e comunque entro il più breve tempo" le leggi dello Stato alle esigenze delle autonomie locali, provvedendo al "riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali", il che avrebbe consentito alle stesse Regioni un migliore esercizio delle funzioni.

La Giunta tornò ad auspicare che con i decreti si realizzasse l'effettiva autonomia finanziaria regionale voluta dalla Costituzione "nell'armonico equilibrio tra tributi propri, quote di tributi erariali e contributi speciali, anche per il finanziamento del piano, evitando che essi decreti divengano occasione per la previsione di concessioni da parte dei Ministeri di contributi di settore, interventi *una tantum*, finanziamenti di iniziative episodiche, incentivazioni ad enti pubblici e privati ed altre forme anomale di interventi finanziari, contraddicendo lo stesso principio desumibile dall'art. 18 della legge finanziaria, per il quale "tutte le attività di erogazione di spesa nelle materie attribuite alle Regioni sono riservate a quest'ultima". Infine ribadì il principio che le Regioni fossero "soggetti autonomi della programmazione economica", in grado di orientare realmente e globalmente i processi economico-sociali del loro territorio, per la qual cosa il trasferimento dei poteri avrebbe dovuto essere "pieno", e lo Stato avrebbe dovuto provvedere "alla delega alle Regioni delle funzioni proprie di confine", perché l'autonoma programmazione regionale potesse svolgersi in modo compiuto, senza capovolgere mai il rapporto suddetto con la "pericolosa prospettiva di una preventiva programmazione, o accordo sulle linee di essa, o sulle procedure di piano, che sarebbero sottrazione giuridica e di fatto di poteri propri delle Regioni". Pertanto chiese la modifica della legge 16 maggio 1970, n.281, per quanto atteneva alla delega al Governo per i decreti di trasferimento, giudicando pericolosi o equivoci la riserva allo Stato della funzione di indirizzo e di coordinamento dell'attività regionale per esigenze di unitarietà; il riferimento ai soli "uffici periferici dello Stato" in merito al trasferimento e "l'estensione agli enti locali del mantenimento delle funzioni di interesse locale", invece di limitarsi solo a Comuni e Province. Il riconoscimento del dinamismo denotato dalla Regione Toscana su scala nazionale trovò un'indiretta

testimonianza nel ruolo al quale politici, amministratori e consulenti della Regione Toscana furono chiamati a ricoprire in sede nazionale. Per restare al PSI, Lagorio fu nominato responsabile della Consulta degli amministratori regionale creata presso la Direzione del Psi, a Roma il 28 marzo 1973. La prima seduta di tale Consulta si tradusse in un convegno” sui principali nodi della riforma regionale e della graduale edificazione di un nuovo Stato fondato sulle autonomie”, a Roma presso il Grand Hotel Palatino. La relazione di apertura fu affidata allo stesso Lagorio su *Lo Stato delle autonomie*, e le due successive comunicazioni su *Problemi della finanza regionale e delega degli enti locali e I controlli* furono affidate rispettivamente a Giorgio Morales, coordinatore del Dipartimento legislativo del Consiglio regionale della Toscana, e a Enzo Cheli, professore ordinario di Diritto costituzionale dell’Università di Firenze.<sup>6</sup>

## *II. Una stagione di sperimentalismo istituzionale*

Con riferimento ai decreti del gennaio 1972, il 30 marzo 1972 Lagorio inviò una lettera al Provveditore regionale alle OO.PP., all’Ispettore agrario compartimentale, all’Ispettore regionale delle foreste, al Direttore compartimentale della M.C.T.C. per la Toscana, al Soprintendente bibliografico per la Toscana, all’Ispettore regionale del lavoro, ai Medici provinciali della Toscana, ai Veterinari provinciali della Toscana, agli Ingegneri dipartimentali delle foreste della Toscana, agli Ispettori provinciali dell’agricoltura della Toscana, all’Ispettore distrettuale delle foreste di Piancastagnaio (Siena). Con la presa d’atto che il trasferimento pieno – dallo Stato alle Regioni – degli uffici, del personale, dei mezzi finanziari, degli atti e dei procedimenti, non era ancora intervenuto e che mancava al momento “un quadro esauriente delle attività e delle funzioni che vanno esercitate col tipo nuovo di organizzazione che la Regione è tenuta a costruire”, e che pertanto era diventato necessario “predisporre provvedimenti di carattere provvisorio che assicurino la continuità dell’azione della pubblica amministrazione nelle materie finora esercitate dallo Stato”, dette notizia che la Giunta regionale aveva trasmesso al Consiglio dieci proposte di legge per attuare un riparto fra gli organi della Regione (Presidente, Giunta e Consiglio) delle funzioni trasferite dallo Stato. A nome della Giunta regionale ribadì altresì che “nel breve periodo necessario al completamento dell’*iter* di produzione delle leggi stesse, si impone di far fronte, in via transitoria, con soluzioni urgenti ed indifferibili, alla necessità di amministrazione degli interessi della comunità regionale nelle varie materie oggetto di trasferimento o di delega”. E ancora: “A questi effetti gli uffici periferici dello Stato

---

<sup>6</sup> Le conclusioni furono tenute dal segretario del partito, De Martino (FssFT, *Carte Direzione del Psi, Sezione Autonomie regionali, b.4, fasc.48*)

esistenti nella Regione toscana e trasferiti a quest'ultima cureranno, quali organi o uffici della Regione stessa, gli adempimenti di legge nell'ambito delle funzioni trasferite o delegate, per le rispettive competenze (...)" . Il 1° aprile 1972 la Regione assunse i poteri trasmessi. Lagorio inviò ad Andreotti un telegramma di deferente saluto, ma inneggiante alla prospettiva della "repubblica autonomistica". Il telegramma recitò: "Nel momento in cui Regione assume poteri costituzionali trasferiti dallo Stato premermi inviare al Presidente Consiglio Ministri Repubblica deferente saluto Giunta Toscana et mio personale. Noi che non abbiamo mai concepito Regione come isola ostile dentro lo Stato, ma come strumento per potenziamento democratico attraverso avvento Repubblica autonomistica fondata sui poteri locali, ci sentiamo ora impegnati ad amministrare vittoria conquistata assicurando migliore funzionamento istituzioni nell'interesse cittadini tutti et cosa pubblica. Consideriamo questa giornata come data positiva nella vita del Paese et auspichiamo massima cooperazione fra Regione et Amministrazione Centrale Stato anche per superare difficoltà che ancora ci attendono et definire con spirito costruttivo problemi ancora in sospeso. Con vivo ossequio". Insomma, la Regione era partita, sia pure con i limiti indicati.

Tra i primi atti, il 21 aprile 1972, la Giunta toscana presentò una proposta generale di delega agli Enti locali in 13 articoli, sulla base del principio di "sostanziale equi ordinazione" tra Regione ed Enti locali. Nella relazione di accompagnamento enfatizzò così l'inaugurazione della "terza fase della costituente regionale, relativa all'organizzazione delle funzioni e delle strutture regionali, della quale saranno momenti significativi oltre alle norme sulla disciplina della delega, le leggi del procedimento amministrativo, sull'ordinamento contabile, sul difensore civico e sul personale regionale". La Regione Toscana affrontò tale fase con palese difficoltà anche sul piano operativo, non ultimo per una certa confusione tra le competenze della Giunta e quelle del Consiglio, appena mascherata dalla reiterata professione di volere "associare" subito tutti gli "organi" della Regione e di fare ciò rispettando le competenze generali, cioè "il reale potere decisionale in tutti i punti" del Consiglio ("organo sovrano e integralmente rappresentante della volontà delle popolazioni"), e riservando alla Giunta e al suo Presidente non le competenze "residue" ma quelle "minori che il Consiglio, proprio per poter far bene il compito suo, non ritiene di riservarsi". A questo problema, infine, era strettamente collegato anche "quello delle deleghe operative in seno alla Giunta". E tuttavia, nonostante la professione di un così basso profilo, la sola esplicitazione del problema anche solo in termini di operatività, implicò l'accusa di "scarsa sensibilità per lo Statuto, la volontà di interpretare evolutivamente lo Statuto, addirittura la violazione dello Statuto".

Il 24 aprile 1972 la Giunta regionale della Toscana e della Lega nazionale per le autonomie e i poteri locali, promossero a Firenze in Palazzo Medici Riccardi un convegno su "Governio regionale e autonomie locali". Nella relazione di base, intitolata



*La legge generale di delega delle funzioni ai Comuni e alle Province e l'organizzazione della Regione anche nella fase provvisoria*, Lagorio volle ribadire con forza che i decreti delegati non erano stati elargiti ma “strappati nel vivo di una dura e difficile lotta politica che ha visto impegnate per un anno tutte le Regioni e, attraverso di esse, ha visto mobilitato nella periferia del Paese un largo schieramento di forze politiche dell’arco costituzionale, sostenute in particolare dal movimento sindacale dei lavoratori e dal tenace e organizzato reticolo dei poteri locali (Comuni e Province)”. E confermò la profonda insoddisfazione del fronte regionalista per l’incompletezza delle deleghe, tanto che ben 5 ddl su 11 erano già stati impugnati dinanzi alla Corte costituzionale per vizio di legittimità. E precisò anche che se alcune Regioni come la Toscana e il Veneto non vi avevano fatto ricorso, non era per accettazione dello *status quo*, ma solo per un calcolo di opportunità politica: “valutati i rischi del contenzioso costituzionale e gli orientamenti oggi prevalenti nella giurisprudenza della Corte Suprema, (esse) contano di avviare un processo di superamento dei ddl sul piano politico, con azioni ed iniziative politiche legiferando, ad esempio, là dove la gabbia dei ddl è stretta (e ingiustamente, illegittimamente stretta), fuori di questa gabbia e tuttavia nel pieno rispetto dei principi costituzionali, per saggiare la capacità di reazione del Governo centrale, che non è sempre detto che su tutta la linea possa essere pronta e sempre la stessa, nel tenere bordone alle forze centralistiche e tradizionalistiche che si sono opposte e si oppongono alla riforma regionale. Spetterà cioè al Governo di scegliere fra l’osservanza della Costituzione e l’imposizione di un decreto delegato che la viola. Un precedente legislativo regionale – esorbitante un ddl e tuttavia vistato dal Governo perché politicamente non può dire di no – forse vale quanto e più di una sentenza della Corte Suprema che, del resto, oggi non è la spiaggia più accogliente per un approdo sicuro del regionalismo rigoroso e conseguente”.

Inoltre, Lagorio accusò il Governo di aver violato quanto convenuto nei mesi precedenti, e cioè che “dall’autunno in poi i Ministeri fulminati dalla riforma regionalista” si sarebbero astenuti da atti eccedenti l’ordinaria amministrazione, mentre invece non era stato così neppure per la destinazione dei fondi, le spese pluriennali, le nomine e i trasferimenti di personale. Sottolineò anzi come tutto a Roma si fosse mosso disordinatamente solo negli ultimi dieci giorni, tanto che gli elenchi del personale (“incompleti e in continuo rifacimento e manipolazione”) erano stati consegnati appena il 29 marzo, rischiando il caos e comunque rendendo impossibile alle Regioni, a tutte e 15 le Regioni a statuto ordinario, “di ipotizzare tempestivamente e in concreto il nuovo meccanismo amministrativo” attraverso la delega agli Enti locali. Lagorio ammise che ciò in ogni caso non sarebbe stato possibile, perché sarebbero occorsi “l’impegno dei protagonisti” e una fase di sperimentazione. A suo dire si era aperta “una fase interinale provvisoria del processo di edificazione della Regione”, che avrebbe richiesto un momento “istruttorio” e uno “decisorio”, con un preventivo riordino ideale delle funzioni. Si toccò così fin dall’inizio il punto decisivo. Per

confinarlo in una dimensione istruttoria, provvisoria, sperimentale, ma non “decisoria”. La costruzione dell’edificio regionale partiva incompiuta, anche nella percezione e perfino nell’attesa immediata dei protagonisti. Tale incompletezza sarebbe rimasta il dato caratterizzante. Anche quando furono assunte iniziative interessanti, il quadro complessivo rimase di sostanziale parzialità, frammentarietà, eterogeneità e stato di crisi.

Pur con i limiti suddetti, la letteratura giuridica è stata generosa nel riconoscere, comunque, alla Regione Toscana comportamenti anticipatori di soluzioni a livello nazionale. Così nell’art.73 dello Statuto, che prevedeva la consultazione degli Enti minori su tutte le principali questioni di interesse regionale e reciprocamente ammetteva gli Enti stessi a rivolgere interrogazioni al Consiglio regionale, si è individuata l’instaurazione di “un modulo consensuale e un principio di partecipazione diretta alla vita dell’Assemblea regionale”, perfino una scelta lungimirante, tanto più che negli anni ‘70 risultò abbastanza estranea all’ordinamento perché pur essendo in attuazione del dettato costituzionale, si palesò contrastante con il diritto vigente e la giurisprudenza costituzionale.<sup>7</sup> E nella legge regionale 30 aprile 1973 n.30, che definì in “modo organico” le funzioni da delegare agli Enti locali, in quanto veri titolari delle funzioni con autonomia di spesa, si è visto l’anticipo della riforma del titolo V, con il nuovo art.118 della Costituzione, che interpretava la “delega di funzioni” come “attribuzione”. Ma, soprattutto nel campo dell’assistenza, si è attribuito al regionalismo toscano un disegno di rifondazione del *Welfare*, fondato sul criterio della trasparenza e chiarezza degli atti amministrativi con la semplificazione normativa, articolata nella redazione di testi unici e nell’approvazione di leggi, tese al riordino organico delle competenze e perfino sulla sintesi, in anticipo sui tempi, dei principi di sussidiarietà e di autonomia, nella convinzione che devolvendo o attribuendo le funzioni amministrative alle istanze territoriali i poteri pubblici sarebbero stati più vicini al cittadino e ne avrebbero soddisfatto con successo i diversi bisogni. La Regione Lombardia aveva già provveduto a istituire e regolamentare i Comitati sanitari di zona, che prefigurarono le Unità sanitarie locali, con legge del 5 dicembre 1972 n.37. Tale provvedimento suddivise l’intero territorio regionale in 150 zone sulla base del criterio della gravitazione spontanea, e istituì per ciascuna zona un Comitato sanitario composto dai rappresentanti dei Comuni, con compiti di intervento nella patologia perinatale e della prima infanzia, dell’età scolare, minorante o letale, comportamentale e psichiatrica. Con legge 3 settembre 1974 n.55, invece, la Regione Lombardia varò un Piano Ospedaliero per il quinquennio 1974-8 che, al fine di soddisfare l’intero fabbisogno di ricovero, prevedeva un ampio ricorso alle fusioni tra gli Enti ospedalieri

---

<sup>7</sup> Per un quadro esaustivo in materia Paolo Caretti e Roberto Zaccaria, *La Regione in Toscana*, Giuffrè Milano 1984 (II ed.1987). Ma vedi anche le pertinenti osservazioni di Michela Manetti, *Poteri e strumenti del Governo regionale*, in *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni, politiche in Toscana*, a cura di Simone Neri Serneri, in corso di stampa per i tipi Carocci.

esistenti per la gestione unificata dei presidi e la ristrutturazione degli ospedali esistenti, puntando al superamento dell'ospedale mono specialistico, con l'aggiunta delle funzioni di base e dei servizi diagnostici. Alla fine del quinquennio si prevede una rete ospedaliera regionale composta da 8 ospedali regionali, 55 ospedali provinciali e 55 ospedali di zona. Infine, con *Interventi per l'assistenza alle persone anziane*, legge reg. del 3 aprile 1974 n.16, la Regione Lombardia varò un provvedimento per l'assistenza di tipo domiciliare per consentire all'anziano un'esistenza autonoma, nonché un servizio alloggi, centri diurni per ristoro e tempo libero, case albergo e case di riposo. Per il 1974 la legge prevede una spesa di 3.830 milioni di lire. La Regione Toscana avrebbe adottato scelte innovative nella beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera con le leggi 7 dicembre 1973 n.64 (*Suddivisione del territorio regionale in zone di intervento nei campi della sanità e dell'assistenza sociale*) e 20 agosto 1974 n.50 (*Interventi finanziari regionali per l'unificazione dei presidi sanitari e sociali di base. Costituzione dei consorzi sociosanitari*), sia perché fece riferimento ad una nozione ampia e comprensiva della materia "assistenza sociale", distinta dalla beneficenza pubblica, da riservare allo Stato, sia perché prefigurò la gestione integrata dei servizi di assistenza sociale e sanitaria, individuando parametri territoriali adeguati, stabilendo una rete di "unità locali" ed infine delegando l'esercizio agli enti locali in forma associata.

Il dpr n.616 del 1977 accolse i punti qualificanti di tale legislazione. L'art.22 di tale decreto assunse integralmente alla competenza regionale, ad eccezione delle "prestazioni economiche di natura previdenziale", la nozione unitaria della beneficenza pubblica. L'art.25 attribuì ai Comuni – come nella legislazione toscana – l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti i servizi di assistenza e beneficenza, precisando che le Regioni avrebbero determinato gli ambiti territoriali per la gestione dei servizi con le opportune forme di cooperazione tra gli enti locali. Parallelamente si presume che "il modello toscano" abbia preceduto la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale nell'articolazione dei servizi sul territorio, creando le "unità sanitarie locali". La legislazione toscana sarebbe risultata un punto di riferimento anche per la terza riforma della sanità, introdotta dal "decreto Bindi" del 19 giugno 1999 n.229. Lo stesso sarebbe avvenuto in materia di assistenza sociale. Al riguardo la Regione approvò una legge ambiziosa intitolata *Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità* (lr. 3 ottobre 1997 n.72), che mirò (art.1) a coordinare gli interventi di politica sociale "in apposite reti di protezione sociale" e a integrarli non solo con gli interventi sanitari, ma anche con quelli relativi alla casa, al lavoro, alla mobilità, alla formazione, all'istruzione, all'educazione, al diritto allo studio, alla cultura, alla ricerca, al tempo libero e con tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona". La legge quadro dell'8 novembre 2000 n.328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, GU 13 novembre 2000 n.265) riaffermò il criterio dell'impostazione globale

dell'assistenza, e con formula analoga predispose un "sistema integrato di interventi e servizi sociali diretti a garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza" art.1. Anche sulle IPAB la normativa regionale avrebbe fatto da battistrada alla disciplina nazionale, destinandola peraltro all'insuccesso. L'art.25 del dpr 616 devolse ai Comuni le IPAB operanti in ambito regionale (comma 5): tale previsione fu giudicata incostituzionale (sentenza n.173 1981 della Corte). Con sentenza n.195 del 1977, giudicata da taluni di natura espropriativa, la Corte precisò che fino alla riforma dell'intero sistema, l'assetto delle IPAB doveva rimanere regolato dalla legge Crispi, ispirata al rispetto della volontà dei fondatori come previsto dallo statuto; e con sentenza n.466 del 1990 dichiarò "l'incompetenza assoluta" delle Regioni in materia IPAB, la vicenda si chiuse solo con la legge 8 novembre 2000 n.238: la prima legge in materia di assistenza sociale dopo trent'anni, che contenne una delega legislativa per la disciplina IPAB di livello regionale. Infatti, all'art. 10 fu previsto l'inserimento delle IPAB nel "sistema integrato degli interventi e servizi sociali", pur nel diverso statuto giuridico per il mantenimento della personalità giuridica pubblica.

La pretesa della Regione Toscana di considerare le istituzioni di assistenza e beneficenza semplicemente "pubbliche" si rivelò troppo ambiziosa, perché si scontrò con gli interessi di settore, specialmente ecclesiastici. E vita difficile ebbe la legge regionale 7 aprile 1976 n.15 in materia di assistenza sociale e delega di funzioni agli enti locali: in origine contemplava la potestà regionale di dichiarare estinte le istituzioni quando fossero nell'impossibilità di realizzare le proprie finalità e l'integrazione dei rispettivi Consigli di amministrazione con membri designati per due terzi dagli enti locali. La legge, che ebbe il consenso della Dc in sede locale, incontrò durissime reazioni della Chiesa e fu impugnata dal Governo. Con sentenza n.396 del 1988 la Corte costituzionale dichiarò l'impossibilità di conciliare la forma pubblicistica degli enti con la natura privatistica di alcuni di essi, negando con ciò la competenza regionale. Anche la legge regionale 24 marzo 1973 n.16 (*Disciplina degli asili nido*) fu rinviata dal Governo: essa stabilì che l'asilo nido è "un servizio sociale, una struttura di base della famiglia e della comunità, rivolta a favorire la partecipazione della donna al lavoro e a realizzare, nel quadro di un sistema di sicurezza sociale, le finalità dell'art.3 e 4 dello Statuto regionale". In effetti, si potrebbe argomentare che lo stesso aspetto innovativo sul piano legislativo si recepì sullo sport, non incluso tra le materie trasferite, ancorchè fosse reclamato dalle Regioni.<sup>8</sup> Inserendo in statuto i servizi sociali

---

<sup>8</sup> Si veda l'intervista di Lagorio a "La Nazione" 26 aprile 1975. Interventi importanti in materia furono previsti dalla Regione Lombardia sotto forma di contributi ai Comuni e ai loro consorzi per la realizzazione e la gestione di asili nido e micronidi, con leggi regionali del 22 dicembre 1972 n.39 e del 30 giugno 1974 n.34. Infine, con *Norme relative al servizio sociale per i soggiorni di vacanza dei minori* (legge regionale del 3 settembre 1974 n.56), la Regione Lombardia intese promuovere i servizi di vacanza per i bambini dai 5 ai 12 anni e per i ragazzi dai 13 ai 16 anni. Vedi

a beneficio di “tutti i cittadini”, la Regione vi comprese anche lo sport: fu la prima volta nel diritto italiano. Al riguardo il 24 aprile 1975 promulgò la legge n.33, *Promozione dello sport a carattere sociale*, che tramite una Commissione regionale (art.2) si ripromise il pieno coinvolgimento gestionale delle istituzioni e delle associazioni operanti sul territorio. Inoltre, firmò una convenzione con il CONI e il Credito sportivo per la costruzione di impianti (otto miliardi di lire in quattro anni), con il ricorso a mutui agevolati a favore degli enti locali.

Una particolare attenzione merita il Convegno indetto dalla Regione Toscana il 18 ottobre 1974 su Partecipazione e democrazia nella scuola. Il riferimento era ai decreti delegati attuativi della legge 477, che si proposero di avvicinare la scuola alla società civile. In qualche modo essi rientrarono nel ciclo inaugurato negli anni '60, con la riforma della scuola media statale unica, l'abolizione della scuola di avviamento, l'obbligo scolastico da cinque a otto anni, la liberalizzazione degli accessi all'Università con i relativi provvedimenti urgenti, la riforma degli esami di stato. Ma il quadro politico che ne era stato a supporto, come ammise Lagorio nel saluto inaugurale, si era nel frattempo indebolito. La Regione espresse un giudizio cautamente positivo per l'apertura alla società presupposta dai decreti, ma non lesinò critiche alla mancata ristrutturazione del Ministero della Pubblica istruzione che mantenne intatta la struttura burocratica anche a livello locale, tanto che il distretto restò condizionato dal Consiglio scolastico provinciale, nonché allo scarso spazio concesso alle autonomie locali (invece cospicuo alle famiglie), ed infine alla sottrazione alle Regioni delle modeste competenze nei consigli di amministrazione degli Istituti professionali di Stato. L'idea del distretto caldeggiata dalla Regione non fu quella di sovrastruttura del sistema scolastico, quale risultò dal compromesso tra le diverse compagini governative, ma di asse portante del sistema formativo e di centro di effettiva gestione, la cui funzione centrale fosse sì nella scuola ma continuasse anche negli istituti di educazione permanente come le biblioteche, i musei, i centri di animazione culturale, lo sport e gli istituti per la formazione permanente. Se così fosse stato, si ritenne, sarebbe stato garantito a Comuni e Province un ruolo più consono alle esigenze della programmazione e della gestione partecipata dei poteri delegati dalla Regione stessa. In questo senso mosse comunque la legislazione regionale: sul diritto allo studio, impugnata dal Governo di fronte alla Corte costituzionale e sulla formazione professionale. L'importanza che la Regione attribuì al distretto derivò anche dal fatto che vi intravide un ulteriore fattore di aggregazione degli enti locali. Ma poiché nel distretto, così come delineato dai decreti, le rappresentanze degli enti locali risultarono minoritarie, la Regione non poté procedere alle deleghe. Analogamente nella questione dell'assistenza scolastica, la lr. 7 giugno 1975 n.71 (*Interventi per il diritto allo studio*

---

anche Filippelli, *La Regione per la riforma dello sport*, “Il Comune democratico. Rivista delle autonomie locali”, n.12 dicembre 1972.

*e delega delle relative funzioni agli enti locali*) si propose il superamento dell'assistenza scolastica intesa come supporto materiale agli studenti bisognosi, con l'ambizione di procedere ad una gestione organica e non più frammentaria. Con la legge del 9 settembre 1974, n.59 (*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*), la Regione Lombardia definì gli obiettivi per le scuole materne, scuola dell'obbligo e scuole secondarie superiori, con finanziamenti per gli anni scolastici 1975-6 e 1976-7 per 24 miliardi da destinarsi alla fornitura gratuita di testi e materiale didattico, la gestione delle scuole materne, il trasporto degli alunni, agevolazioni per lavoratori studenti, assegni di studio per alunni che abitassero in località disagiate. Con tale provvedimento i patronati scolastici vennero a cessare per passare attività e competenze a Comuni e Province. Il dpr 616 art.42, aveva ampliato l'ambito della materia attribuendone la cura ai Comuni. La novità del provvedimento regionale fu nel finanziamento (non obbligatorio) alle scuole private (per mensa, materiale didattico e trasporti), ove si trovassero in aree non ancora servite da scuole statali e offrirono "parità di trattamento e di insegnamento" con le scuole pubbliche (art.1). Il richiamo era al dettato costituzionale (art.33 comma 3 Cost. che garantisce la libertà alle scuole private "senza oneri per lo Stato"). Il Governo impugnò la legge, parlando di discriminante trattamento tra alunni delle scuole pubbliche e quelli delle private. In questo caso la Corte costituzionale ne respinse il ricorso (sentenza n.132 del 1975). Successivamente il Governo vistò sussidi analoghi (Liguria) ma definendoli obbligatori. Poi fu la legge regionale 19 giugno 1981 n.53 che subì due rinvii governativi: nel testo entrato in vigore si prevedeva il finanziamento alle scuole private purché senza finalità di lucro (art.6 comma 2). La legge statale 62 del 10 marzo 2000 (*Norme per la priorità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*) si ispirò a tale principio, con borse di studio correlate alle condizioni di reddito delle famiglie e riconoscendo un trattamento fiscale privilegiato alle scuole senza fini di lucro che avessero ottenuto la parità, per i requisiti determinati. La sentenza della Corte n.454 del 1994 aveva fatto prevalere il principio della gratuità, tipico della scuola dell'obbligo, sulla considerazione delle maggiori disponibilità economiche godute dagli alunni delle scuole private. Come già detto, gli esempi sono di solito citati per avvalorare la tendenza ad un profilo identitario fondato sulla centralità dei diritti sociali, nonostante gli ostacoli incontrati sul piano dei principi.

Una diversa valutazione è stata avanzata da Valeria Fargion, secondo la quale il dpr 616 rappresentò sì il culmine dell'espansione assistenziale, ma segnò al tempo stesso una fonte di depotenziamento del ruolo regionale in questo campo, le cui implicazioni furono a lungo sottovalutate o addirittura fraintese. Infatti, nell'approvazione del provvedimento avrebbe giocato un ruolo importante l'ANCI, a concretizzare una sorta di "rivincita dei Comuni", stretti in "un insolito asse con il centro a danno delle Regioni". E ai Comuni sarebbe stata attribuita la titolarità di tutte le funzioni amministrative in materia, rendendo più ardua l'attività di indirizzo riservata alla

Regione. Per la Fargion, la resistenza alla svolta regionalista si manifestò anche nella laboriosa soppressione degli enti nazionali di settori contenuti nella tabella B dello stesso Dpr 616: 22 furono sciolti con DL n.481 del 18 agosto 1978, ma furono necessari altri 10 anni (legge n.641 del 21 ottobre 1988) perché fossero fissati i criteri per l'effettivo trasferimento dei beni e del personale. Negli anni '80 finiva la stagione dei grandi progetti di riforma con la politica di piano, l'approccio universalistico e la tendenza all'ampliamento del Welfare si trasferirono in ambito locale, con le varie leggi regionali, con il risultato di accentuare e non di risolvere le contraddizioni esistenti, nella distonia tra centro e periferia.<sup>9</sup> Allo stato delle ricerche risulta arduo valutarne la ricaduta sul momento organizzativo. Restano agli atti il riconoscimento della "felice stagione di sperimentazione istituzionale", non ignorata dal legislatore nazionale, anche se con una certa tendenza alla "modellizzazione" statutaria. Troppo severa appare la contrapposizione con la fase successiva che si vorrebbe improntata ad una sostanziale involuzione, fino a parlare di un vero e proprio "cono d'ombra".<sup>10</sup> Semmai si potrebbe condividere la critica di sostanziale autoreferenzialità mossa a tale filone di studi, di impronta storico costituzionale, secondo cui la cultura giuridica tradizionale, per la forte influenza avuta sulla nascita delle Regioni, avrebbe posto un'eccessiva enfasi sui concetti di autonomia e di decentramento. In tale chiave di lettura, l'enfasi suddetta, in aggiunta al tributo dei modelli di pianificazione razionale degli anni Sessanta, falliti in tutti i paesi, avrebbe trasferito nel processo di regionalizzazione l'incapacità a identificare una modalità di azione e di programmazione non sinottica e astrattamento razionale". Di segno opposto alla valutazione in termini di innovazione giuridico-istituzionale è infine la tesi avanzata, in sede storiografica, secondo la quale l'avvento delle Regioni non avrebbe operato "nessuna complessiva riforma delle amministrazioni statali, essendo mancato un chiaro e univoco indirizzo politico statale e rimanendo così la riforma regionale concepita come fine a se stessa o, meglio, volta al fine principale di una redistribuzione del potere pubblico all'interno del sistema politico". Ma si tratta di una valutazione non priva di un'impronta tautologica e, come si è visto, non suffragata dalle risultanze o anche solo dalle attese degli eventi.

---

<sup>9</sup> (*Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna 1977, pp.99-101). Tali considerazioni sono state riprese da Silei, *Storia dello Stato sociale in Italia*.

<sup>10</sup> Cheli, *Le Regioni in un cono d'ombra*, in *Dalla parte delle Regioni. Bilancio di una legislatura*, Giuffrè Milano 1975, p.123 s. La valutazione era influenzata dal clima politico di rilancio del regionalismo nella prospettiva della seconda legislatura.

### III. *Regioni rosse e programmazione regionale*

Nella primavera del 1973, nel giro di poche settimane furono presentati i piani di sviluppo delle tre Regioni rosse. L'opposizione comunista citò l'evento a riprova della "capacità delle Regioni amministrare dalle forze di sinistra di contrapporsi con proposte politiche unitarie a una generale situazione di crisi e di incertezza sulle prospettive politiche", e dunque parlò di una vera e propria "inversione di rotta" nei confronti della linea attribuita al Governo Andreotti-Malagodi.<sup>11</sup> Non mancò neppure il tentativo di un recupero politico della programmazione, dopo che il terreno sembrava abbandonato a livello nazionale. Qualche settimana dopo il primo trimestre il CIPE aveva varato il Piano economico per il 1973, ma non aveva suscitato il necessario interesse tra le forze politiche, mentre del programma 1972-7, che avrebbe dovuto essere presentato alla fine del 1972, non c'era traccia. Su "Rinascita" Eugenio Peggio osservò che le incongruenze del Governo si erano ripercosse inevitabilmente nel "ritardo di tutte le Regioni, anche di quelle più avanzate ed efficienti, nella elaborazione dei propri programmi regionali, di sviluppo", e che, pertanto partendo dalla necessaria definizione programmatica delle Regioni era ora possibile una "mobilitazione" e ad una "lotta popolare" per giungere ad una "programmazione democratica nazionale".<sup>12</sup> Anche Napoleone Colajanni tornò a rivendicare "una progressiva accentuazione del carattere sociale della produzione attraverso una direzione democratica dello sviluppo economico" ammonendo a non credere "alle apparenze che potrebbero far ritenere logoro il termine di programmazione democratica", il quale costituiva "un grande patrimonio del movimento operaio italiano". E Ingrao descrisse "il fatto nuovo" dell'"azione programmata" delle tre Regioni rosse, che motivò come risposta all'inasprirsi di antichi e nuovi squilibri provocati dal "meccanismo di sviluppo" trionfante negli anni cinquanta e sessanta, e che contrappose alla fallimentare programmazione nazionale (progetto Ruffolo):<sup>13</sup> "democratica e unitaria" e "contributo di massa e di popolo", ad essa spettava "come parte essenziale, un compito di lotta nazionale" per una generale riforma dello Stato e per battere "le fonti di un nuovo centralismo, rappresentato dai grandi potentati economici multinazionali e dalla loro espressione a livello di capitalismo monopolistico di Stato e di organizzazione comunitaria europea". La "sperimentazione" articolata a ogni livello avrebbe imposto un nuovo terreno di lotta, per modificare l'assetto produttivo e territoriale, e le tre Regioni rosse si sarebbero presentate "come forza trainante, come avanguardia di un processo più esteso e generale che mira a mutare la qualità del potere locale", mentre "i partiti operai e popolari" avrebbero dovuto darsi "nuove forme per assolvere al loro compito unitario e nazionale"<sup>14</sup> L'obiettivo della modifica degli equilibri politici nazionali partendo dalla periferia trovò qui ampia conferma.

---

<sup>11</sup> *Il programma della Regione Toscana*, "Rinascita", 23 marzo 1973.

<sup>12</sup> *I temi del progetto di programma. Il piano della regione*, "Rinascita", 11 maggio 1973 (Il vero nodo è la programmazione, ivi 31 agosto 1973).

<sup>13</sup> Giorgio Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari 1973.

<sup>14</sup> Pietro Ingrao, *Novità dalle Regioni*, "Rinascita", 11 maggio 1973.



Al tempo stesso lo "sperimentalismo" regionale poté consentire le prove generali per la ricerca di più durature alleanze, specialmente nella prospettiva del compromesso storico. In fin dei conti la "novità" politicamente più rilevante fu indicata nell'accordo stabilito in Emilia tra Pci, Psi, Dc, Psdi e Pri per la costituzione di un comitato permanente di consultazione sulla politica di programmazione, che si tradusse in un voto congiunto in Consiglio regionale il 18 aprile 1973. Tale convergenza era stata preparata nel Consiglio comunale di Bologna nel 1972, con l'approvazione del piano quadriennale comunale con il voto di Pci, Psi, Dc, Pri e l'astensione del Psdi<sup>15</sup>. Fu insomma forte la sinergia politica tra Regione e amministrazione del capoluogo, a differenza, come si è già detto, di quanto accadde in Toscana. E dunque, del "modo nuovo di fare politica" indicato nell'attitudine programmatica e partecipativa delle "regioni rosse", il Pci rilanciò soprattutto la "sfida emiliana". In questo contesto il Psi emiliano, che aveva la Presidenza del Consiglio regionale con Silvano Armaroli, decise di entrare nella Giunta guidata dal comunista Guido Fanti.

Presentando al Consiglio regionale l'8 marzo 1973 il "progetto di programma di interventi della Regione Emilia-Romagna", Fanti non negò i riflessi della crisi capitalistica italiana sulla realtà regionale, e ne citò ad esempio "la crisi della scuola, la marginalizzazione della vita economica e sociale in montagna, gli squilibri che investono intere zone del Piacentino, della pianura ferrarese, dell'entroterra forlivese, con particolarità diverse da zona a zona". E tuttavia nel mantenimento delle "condizioni di movimento e di sviluppo" pur "nel vivo dei grandi rivolgimenti" che avevano trasformato la regione da agricola-industriale in industriale-agricola, ne rivendicò l'atipicità positiva" del mercato del lavoro, dell'andamento produttivo, dell'organizzazione dei servizi sociali e economici, della vita civile. Insomma, a suo dire il conseguente trasferimento di migliaia di lavoratori dai campi era avvenuto "senza i fenomeni traumatici tipici dell'emigrazione interna italiana", la speculazione sui suoli urbani, il caos dei servizi sociali, la crisi della pubblica amministrazione: alla fine, il rapporto tra città e campagna era risultato "sostanzialmente positivo" ed aveva avvicinato le condizioni di vita dell'una con l'altra.

A tutto ciò avevano contribuito il progresso "dei vari centri di vita sociale" (sindacali, cooperativi, giovanili), l'articolazione della "vita comunitaria, nel suo insieme civile, pulita, consapevolmente ordinata", che alimentava da anni la capacità di autogoverno della società regionale e la difesa delle istituzioni democratiche, con ciò contenendo le spinte all'individualismo esasperato e alienante proprie del sistema capitalistico. Non mancò ovviamente il tributo all'epopea resistenziale: "Questa diversità dell'Emilia-Romagna, che è preziosa e indispensabile per la stessa democrazia in Italia, ha la sua matrice nella resistenza antifascista, nella guerra popolare di liberazione e nella Costituzione repubblicana, da cui nasce una grande volontà e coscienza popolare per

---

<sup>15</sup> Per un commento, vedi *In Emilia il Psi nella Giunta*, ivi, 9 marzo 1973.

rifare un'Italia diversa". Più in particolare, osservò che l'Emilia aveva conseguito il primo posto nella graduatoria nazionale per attività lavorativa, e che ciò era stato reso possibile dalla crescita di "un'originale imprenditorialità di piccoli e medi operatori, provenienti dal mondo del lavoro" a bilanciare "la politica esclusivistica dei grandi gruppi monopolistici italiani e stranieri e delle stesse imprese di Stato". E rivendicò alla Giunta il merito di avere presentato al Consiglio un progetto di legge per la istituzione di un Ente regionale per la valorizzazione industriale del territorio (ERVIT), a beneficio delle piccole e medie imprese; di avere sì condiviso la richiesta del fronte regionalista allo Stato per un incremento del fondo per i piani regionali dai 214 miliardi del 1973 ad almeno 1000 miliardi nel 1974, ma di avere altresì negoziato intanto la concessione della tesoreria con quattro importanti istituti di credito, ottenendo da questi l'impegno a concedere mutui "alle condizioni di migliore favore" per 175 miliardi, dei quali 80 utilizzabili per mutui a lunga scadenza (da 20 a 35 anni). Cosicché tali istituti di credito si erano impegnati a concedere ingenti finanziamenti a condizioni di favore ai Comuni e alle Province, e alle attività promosse dall'ERVIT. Alla Regione Emilia si attribuì anche la primogenitura di un progetto legislativo "multidisciplinare" per la salvaguardia del patrimonio artistico, storico e naturale, "mediante una moderna demografia" o tassonomia dei beni culturali, cioè di beni fortemente "umanizzati", secondo la formula dettata dallo stesso Fanti: "il presente del passato, il presente del presente, il presente del futuro".<sup>16</sup>

Ad avvalorare ulteriormente "la sfida emiliana", il 24 agosto 1973 "Rinascita" pubblicò per la prima volta, con il titolo *Un partito di governo e di massa*, il discorso tenuto da Togliatti il 25 settembre 1946 alla Conferenza d'organizzazione della Federazione comunista di Reggio Emilia. Nella presentazione Nilde Iotti ricordò che la sera prima, il 24, Togliatti aveva tenuto un'affollata conferenza nel Teatro Municipale.<sup>17</sup> Fu pubblicata poi con il titolo *Ceto medio e Emilia rossa*, ma era stata la decisione del deputato locale, Silvio Fantuzzi, poiché Togliatti avrebbe preferito un altro titolo: *L'Emilia rossa nella rinascita dell'Italia*. Vi si parlava, com'è noto, del ruolo dell'Emilia, democratica, socialista e comunista, protagonista in una società avanzata, e nella prospettiva della democrazia progressiva. Molto vi si insisteva sul "principio dell'organizzazione, principio cui uomini come Prampolini ed altri capi del vecchio socialismo reggiano tenevano molto", e che "doveva essere nel sangue" dei lavoratori della zona, in realtà dell'Emilia tutta: una dote che consentiva, per Togliatti, di recuperare e valorizzare la parte migliore della tradizione. È evidente che "il modello

---

<sup>16</sup> La "diversità" dello sviluppo in Emilia-Romagna (dalla relazione di Fanti sul "progetto di programma"), "Rinascita", 11 maggio 1973. (Guglielmo Guglielmi, *I tre tempi del presente emiliano*, ivi, 2 novembre 1973). Per un commento a chiaro scuro, Partito Socialista italiano, Comitato regionale Emilia-Romagna, *Programma elettorale del Psi per le elezioni regionali del 15 giugno 1975*, Grafiche San Rufillo Bologna 1975

<sup>17</sup> Nilde Iotti, *Priorità della politica*, ivi, 24 agosto 1973.

emiliano", dall'ordinata e articolata vita collettiva, fosse assai poco adattabile ad altre realtà regionali: per alcune, come quelle meridionali, anzi si collocava quasi agli antipodi. Ma anche nei confronti delle altre "regioni rosse", di cui pure condivideva tanti aspetti, esso vantava una propria, marcata peculiarità. Lo sviluppo intenso, ma graduale e senza traumi irreparabili, nel rapporto profondo con la terra; l'avvicinamento tra la città e la campagna; l' "atipicità positiva" del mercato del lavoro; la vita comunitaria "civile, "pulita" e consapevolmente "ordinata", su cui si erano innestate significative e durature esperienze di autogoverno; le alleanze e l'affermarsi di un ceto dirigente consolidato nelle istituzioni rappresentative; l'etica del lavoro, sostanziata nella e attraverso l'organizzazione; il senso comune dell'eredità di un grande patrimonio di lotta e di militanza, ai quali Fanti faceva in qualche modo riferimento, erano tutti elementi che bene si adattavano all'autopromozione a classe dirigente, a livello generale e nazionale, con un accorto sistema di alleanze sociali e politiche. Tale prospettiva potette facilmente essere aggiornata e rilanciata anche nell'ipotesi di emergenza economica a causa della crisi energetica.<sup>18</sup> Prendendo occasione dalla firma del "piano delle acque" tra la Regione Emilia e l'ENI e dall'ambizioso progetto presentato dalla medesima per il restauro e la trasformazione dei centri storici, "Rinascita" scrisse che di fronte alla crisi energetica spettava al potere locale mantenere obiettivi di crescita e citava in proposito "il rilievo delle alleanze politiche e sociali ed il valore esemplare della proposta per un piano di emergenza fatta dalla Regione al Governo centrale e al Parlamento". La conclusione era che anche in tali circostanze "la realtà dell'Emilia-Romagna conservava le caratteristiche e i valori di un'alternativa rispetto alla situazione del paese" Un'ultima considerazione: la letteratura storica ne ha poi, in prevalenza, confermato la lettura.

#### *IV. Il programma regionale toscano*

Più tormentate furono l'elaborazione e l'approvazione delle *Linee del programma regionale di sviluppo economico predisposto dalla Giunta regionale nel marzo 1973*. Il voto favorevole del Consiglio regionale toscano fu dato solo il 13 febbraio 1974. Nell'odg di approvazione votato dal Consiglio, infatti, si dichiarò il contenuto del documento "valido punto di riferimento unitario per tutte le istanze amministrative, politiche e sindacali impegnate nella battaglia per uno sviluppo fondato sulle grandi riforme e sulla crescita del potere e del ruolo della Regione e degli Enti locali", e ci si preoccupò di sottolinearne la valenza politica di "vigorosa ripresa della politica di programmazione e di riforme" in grado di "incidere sulle cause strutturali di essa", attraverso la alleanza con "le altre Regioni", il movimento delle autonomie locali e il fronte sindacale, e tutto ciò in chiara contrapposizione all' "atteggiamento incerto" e

---

<sup>18</sup> Fabrizio D'Agostini, *Emilia-Romagna. Il difficile ottimismo*, ivi, 11 gennaio 1974.

"senza un preciso disegno organico" imputato al Governo.<sup>19</sup> . Dopo una lunga serie di "rileva", "sottolinea", "ribadisce", "prende atto", "constata" e "considera", con i quali il Consiglio esplicitò o rivendicò, faticosamente ma comunque in modo chiaro, una preminenza in materia rispetto alla Giunta, nell'approvare il documento programmatico riassunse "le osservazioni" scaturite nel confronto con le "parti sociali" e nella discussione in Consiglio in nove punti, che dunque rivestirono il carattere di vere e proprie raccomandazioni. La Giunta fu invitata infatti a selezionare con maggiore incisività progetti e programmi attesa l'insufficienza dei finanziamenti, e ciò in modo tale "da dimostrare una diversa qualità dell'attività regionale e un differente rapporto con i suoi destinatari"; ad assegnare all'agricoltura "una funzione strategica più rilevante" per superare la subalternità settoriale, mediante un serrato confronto con lo Stato per ottenere maggiori stanziamenti e in merito all'applicazione delle norme comunitarie, e al tempo stesso attivando un più serrato confronto in sede regionale, anche mediante apposite "conferenze agrarie", sui problemi delle aziende contadine singole o associate e sul ruolo dell'attività agricola nelle zone collinari e montane che fosse imperniato maggiormente sullo sviluppo delle risorse economiche e lo sviluppo, piuttosto che sotto il profilo del puro vincolo e del presidio ambientale; a sollecitare lo Stato nel finanziamento della ricerca, produzione e trasformazione industriale delle attività minerarie ed estrattive, con particolare riguardo alla Toscana; ad assumere specifiche misure di incentivo, sostegno e promozione della piccola e media impresa "particolarmente nelle zone caratterizzate da un più ritardato sviluppo economico"; ad adottare procedure di garanzia per 'una rapida attuazione della spesa" in materia di attività terziaria e sugli impieghi sociali del reddito, con "impegno diretto nei settori maggiormente colpiti dalla crisi energetica e dai forti aumenti dei costi della vita"; a selezionare gli interventi nel trasporto collettivo e nelle grandi comunicazioni di massa; ad accentuare le finalità di graduale riequilibrio tra le diverse situazioni tipologiche, evitando la ricerca del massimo di omogeneità, e al contrario valorizzando la rispettiva specializzazione; a ridefinire le zone economiche di programma d'intesa con gli Enti locali e le comunità; ad accelerare il procedimento di delega, risolvendo l'importante nodo dell'ente di sviluppo agricolo e del consorzio di bonifica", Ciò premesso, il Consiglio impegnò la Giunta a investire "prioritariamente" nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, dell'edilizia e delle opere igieniche-sanitarie.

Per lo storico il programma regionale toscano ha molteplici motivi di interesse. Costruito in chiave alternativa nella ricerca di un nuovo modello di sviluppo, in linea con la retorica politica del tempo, il documento si presentò come "uno schema di riferimento", ma organicamente formulato, su materiali forniti dall'IRPET e dai dipartimenti regionali. In ogni caso esso costituì il primo e vero documento programmatico, e fornì la cornice politica di riferimento per gli amministratori.

---

<sup>19</sup> "Bollettino ufficiale della \_Regione Toscana", a. V. n. 12, supplemento, 22 marzo 1974

Al tempo stesso fissò l'immagine della Toscana avvalorata dai "costituenti".<sup>20</sup> Un utile supporto fu dato dai lavori del Comitato regionale per la programmazione economica della Toscana (CRPET), *Suddivisione della Toscana in zone economiche di programma*, a cura di Roberto Maestro, Firenze 1967; e soprattutto dell'Irpet, a cominciare da *Lo sviluppo economico della Toscana: un'ipotesi di lavoro*, Firenze 1969, considerato tra i primi contributi sullo "sviluppo diverso", cioè sostenuto dalle piccole imprese nei settori "maturi". Si veda dello stesso *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, a cura di G. Becattini, Firenze 1975, poi integrato con *Nuovi contributi allo studio dello sviluppo economico della Toscana*, Firenze 1980. Tale indirizzo, tuttavia, si confrontò con quello, influente, della CGIL e del sindacato unitario negli anni 1973-5 (vedi CGIL, Comitato regionale della Toscana, *Indicazioni per un programma sia/lo sviluppo economico della Toscana*, Firenze 1967), nonché del Pei che certamente determinarono irrigidimenti. Per l'impostazione teorica può essere utile la lettura di Paggi, *Le forze storiche nel modello marxista di sviluppo*, a cura di Ottavio Cecchi, ("Rinascita", 20 aprile 1973). In proposito si legga la polemica di Becattini contro quella che chiamò "l'egemonia esercitata dall'economia politica tradizionale nelle sue versioni di destra e di sinistra": "il dibattito regionale svara sui temi dell'industria di Stato, del riequilibrio territoriale, del lavoro nero. Nessuno di questi temi, naturalmente, è irrilevante, ma in quanto distraenti dal nocciolo dei problemi, che è, ripetiamo, la sorte del sistema dei distretti industriali della regione, essi finiscono per costituire, nei fatti, un diversivo". A suo avviso, invece di capire bene "la logica di crescita (o come allora si diceva il meccanismo di sviluppo) di questa piccola e media industria, per provvederla tempestivamente di quei servizi che da sé non riesce ad esprimere", "una grande cappa dogmatica" (grande-industriale) indusse "a cacciare farfalle sotto l'arco di Tito"<sup>21</sup>

Consente di valutare il patrimonio conoscitivo, il linguaggio, le aspettative e gli obiettivi politici a breve-medio termine di una sinistra, unita e a decisa maggioranza comunista, che finalmente e per la prima volta si preparava a gestire il potere cori la forza cogente della funzione legislativa, una prerogativa notoriamente estranea all'ente locale, e che lo esercitava in un ambito territoriale significativo. Tale valutazione

---

<sup>20</sup> Regione Toscana, Giunta regionale, *Linee del programma regionale di sviluppo economico*, Stianti Firenze 1973.

<sup>21</sup> (*Riflessioni sullo sviluppo socioeconomico della Toscana in questo dopoguerra*, in *La Toscana*, a cura di Giorgio Mori, cit., p. 919-20). Tale impostazione critica fu ripresa da Giuliano Bianchi, in particolare verso le posizioni del sindacato, ritenuto chiuso negli anni '70 al modello toscano di sviluppo per zone e bacini, tanto da considerare i distretti industriali non punti di forza e segni di reattività, bensì espressione di una malattia congenita e fattore di squilibri non in grado di garantire sviluppo duraturo ("*Maturità precoce*": *una modernizzazione a rischio*, ivi, p.927-3D). Tale saggio ricostruì il dibattito sullo sviluppo regionale interno alla sinistra (e non solo) con grande chiarezza e partecipazione.

riveste un interesse particolare in connessione al periodo considerato, cioè gli inizi degli anni '70, una sorta di spartiacque definitivo tra la fase dell'espansione dei consumi privati, dell'energia a buon mercato, dello sviluppo della grande industria manifatturiera, e quella della crisi energetica e infine postindustriale, il che imponeva un profondo aggiornamento/ adattamento degli strumenti della politica, degli apparati amministrativi e del ruolo delle istituzioni. L'interesse, infine, è accresciuto dal fatto che l'insediamento al potere induceva la nuova classe dirigente, tanto più perché non allineata con quella nazionale, a tracciare una sorta di bilancio preventivo non tanto per l'anno corrente, quanto per il futuro più o meno prossimo: insomma, a delineare con la massima precisione possibile il proprio orizzonte ideale e politico.

Il documento regionale si articolò in cinque parti: l'evoluzione economica e sociale nel dopoguerra; le grandi scelte strategiche per lo sviluppo; i principali indirizzi di politica settoriale; "la strategia dell'azione programmatica"; la suddivisione in "zone economiche di programma" intese anche "come ambiti territoriali di consultazione". Le "linee" del programma regionale si presentarono sì come elemento primario di riferimento per il concorso regionale alle scelte della programmazione nazionale (art. 48 dello Statuto), ma nel contesto di una esplicita contrapposizione con il centro, cosicché il valore della programmazione regionale fu ribadito se e in quanto funzionale ad una politica che si proponesse di contrastare la "gravità della crisi della politica nazionale di piano, che rischiava di travolgere la stessa idea di programmazione", il presunto tentativo di emarginazione delle Regioni, "il rinvio e lo snaturamento delle grandi riforme di struttura", "la rinuncia ad ogni seria politica istituzionale". Pur ammettendo che la possibilità di un efficace intervento trovava ostacolo nella limitatezza delle competenze e delle disponibilità finanziarie, rilanciò tuttavia l'interventismo pubblico (statale e regionale) per "un'immediata e massiccia politica della spesa nel settore dei consumi collettivi contribuendo così anche all'allargamento ed al sostegno della domanda interna".<sup>22</sup>

Il documento fornì altresì un quadro storico dell'economia e della società toscana, non privo di interesse. Facendo risalire al periodo fascista l'accumulo di tensione sociale e inefficienza aziendale nell'agricoltura, poi esplose nel dopoguerra, e l'inizio del declino dell'industria pesante, attribuì lo sviluppo successivo all'attivismo dei "due gruppi sociali più importanti della regione: la classe operaia e quella dei mezzadri". Rapportò tale attivismo al congelamento dei conflitti sociali, alla riapertura dei flussi verso l'esterno (turismo, prodotti tipici) e alla crescita della domanda di consumi di prima necessità. Secondo il documento, l'agricoltura aveva prodotto per il fabbisogno (di tutto un po') e non verso le produzioni più pregiate, mentre la liberalizzazione degli scambi internazionali e gli aiuti UNRRA ed ERP avevano portato vantaggi all'industria manifatturiera tipica, destinata alle esportazioni, penalizzando il settore primario e le

---

<sup>22</sup>Regione Toscana, *Linee...cit.*, p. 12.

attività estrattive e minerarie, specialmente nella parte meridionale della Toscana, ponendo con ciò le premesse per la disgregazione dell'ambiente rurale.

La chiave di lettura del nuovo modello di sviluppo, finalizzata all'alternativa politica, indusse a cogliere nella politica governativa la volontà di privilegiare l'industria del Nord e quella siderurgica, compromettendo l'industria di base regionale, in passato di notevole rilievo, perché non ne risolse le "peculiari difficoltà dal punto di vista delle comunicazioni e dei trasporti", non le fornì le risorse energetiche sufficienti come il metano della Valle padana ed infine distolse gli investimenti dei gruppi finanziari pure presenti. Di tale penalizzante indirizzo trovò conferma nella presunta "indifferenza" dell'industria di Stato ("sia la grande industria privata che quella pubblica avevano giocato un ruolo non adeguato nel processo di industrializzazione della Toscana"). Imputò ad esso, più che a esigenze produttive, l'avvio delle ristrutturazioni aziendali con i relativi licenziamenti (pur frenati "da una vivacissima resistenza dei lavoratori"), e la considerazione delle imprese "più come problemi sociali che come imprese motrici".

E tuttavia in questa fase collocò le premesse favorevoli all'industrializzazione leggera e all'attività turistica. Con dei distinguo non privi di significato. Prese atto che "il lungo processo di logoramento dell'assetto sociale ed economico pre-capitalistico, prevalente nelle campagne toscane" era giunto alla conclusione, tanto più che si era fatto acuto "lo stato di insoddisfazione per le condizioni di vita delle campagne, sempre più lontane, visibilmente, da quelle in via di stabilimento nelle città e nei borghi". Pur riconoscendo alla liberalizzazione governativa degli scambi con l'Occidente la riapertura di rapporti commerciali e turistici tradizionali, il documento ribadì altresì che ciò era avvenuto al costo della rottura dei rapporti commerciali con i paesi dell'Est Europa, ipotizzati ugualmente essenziali. Era la chiave di lettura che nella sinistra italiana circolò a lungo: l'occidentalizzazione, che pure fu condizione del miracolo economico, continuò ad essere negativamente valutata perché avrebbe implicato la perdita del mercato dei paesi dell'Est, di cui si presupponeva una vivace domanda di consumi e servizi, in verità almeno dubbia, se non addirittura improbabile. In quegli anni comunque cominciò stentatamente ad avvertirsi l'anacronismo di una situazione in cui, per produrre un modesto reddito, l'economia mezzadrile teneva impegnata una massa imponente di manodopera, realizzando cioè una specie di disoccupazione virtuale, ma era luogo comune che con un'incisiva riforma agraria se ne sarebbe potuto gestire l'esodo senza danno per la produzione. Da tale premessa ipotizzò che il periodo di maggior sviluppo fosse iniziato "quando ormai le grandi scelte pubbliche e private destinate ad emarginare il grosso dell'apparato propriamente industriale toscano" erano un fatto acquisito: il processo di superamento della conduzione agricola mezzadrile, che nel 1954-63 portò alla fuoruscita dal settore di 225000 unità attratte dall'espansione delle reti distributive e dei servizi, e dalle attività produttive più direttamente collegate alla domanda estera ed al turismo, ma anche con l'edilizia abitativa e pubblica, avrebbero

avuto per effetto la rottura definitiva dell'equilibrio sociale ed economico del mondo rurale toscano, tanto più che nelle campagne quel processo accelerato sarebbe andato a beneficio delle aziende capitalistiche, e, meno, a conduzione diretta. Pose tuttavia l'accento sul fatto che nel complesso calò la disoccupazione e si arrestò l'emigrazione all'estero con un saldo attivo nel movimento migratorio interregionale.

Si argomentò anche che la ricerca dell'abitazione di proprietà condizionò fortemente la spesa della popolazione toscana, imponendo ritmi di risparmio più elevati e indirizzandone l'impiego verso l'acquisto di beni di arredamento e di accessori, tanto che grande impulso ricevette l'industria dei mobili; ma che tuttavia il settore restò arretrato perché ancorato all'uso di materie prime, semilavorati e tipologie tradizionali, non utilizzando le costruzioni industrializzate e prefabbricate. La "fuga" dai campi, in particolare dei giovani, dettata da motivi sociali oltre che economici, avrebbe fornito all'industria leggera, a forte intensità di lavoro, decine di migliaia di apprendisti a bassissimo costo, "contraenti particolarmente deboli", esposti, più che altrove, a incidenti sul lavoro e a malattie professionali.

In conclusione il documento delineò una via toscana allo sviluppo nella convergenza tra offerta di manodopera a basso costo e disponibile ad operare in condizioni disagiate, e un'imprenditorialità diffusa e pronta a cogliere le opportunità di profitto, un'imprenditorialità che aveva poco o niente in comune con la classe padronale dell'anteguerra, anche perché in larga misura emergente dalle stesse classi subalterne, con modesti capitali e ciò nel contesto di una forte mobilità sociale e territoriale, dove la concentrazione crescente nei centri urbani e la diffusione rapida dei mezzi di comunicazione di massa, sconvolgevano la sedimentazione sociale tradizionale e favorivano la rottura di barriere psicologiche e culturali secolari.

Interessante fu l'analisi della proliferazione delle imprese, a proposito della quale si segnalò l'importanza dell'autoaccumulazione pur nella stazionarietà dei consumi non legati all'abitazione e alla motorizzazione "Tagliata fuori dal mercato finanziario e praticamente il trapasso è per lo più accompagnato dalla costruzione del nuovo stabilimento, ubicato più in rapporto alle esigenze e possibilità nel frattempo insorte che a predetermina criteri di localizzazione-i problemi che le stanno di fronte mutano natura occorre costituirsi una propria organizzazione di vendita; i fornitori non sono più i grossisti del vicino capoluogo. Il prodotto stesso dell'impresa subisce sovente una metamorfosi, ponendo problemi tecnici neppure sospettati in precedenza. Molte imprese, giunte a questa svolta, eludono la prova ritirandosi in una posizione ancora una volta ibrida di semi-artigianalità che, anche se consente sopravvivenza e profitti a chi eccelle per qualità, non costituisce soluzione valida per la massa. È a questo punto, di norma, che l'impresa subisce un'ulteriore prova: una parte dei suoi dipendenti, a conoscenza ormai dei nuovi processi tecnologici, nonché dei canali di informazione e collegamento col mercato, si distacca dall'impresa per dar luogo ad una unità produttiva



in forte, pericolosa concorrenza con quella originaria. Il processo di distacco e di riproduzione si ripeterà in seguito, con modalità analoghe, a carico della nuova unità. L'allargamento dell'offerta si realizza dunque in due modi correlati e complementari: per ampliamento di dimensione e per proliferazione di imprese". Il documento non ritenne compromesso il meccanismo di sviluppo regionale, ma piuttosto avvalorato, dalla recessione internazionale che investì nel 1958 l'industria tessile e meccanica e accelerò il declino dell'industria estrattiva, perché l'industria leggera assorbì più manodopera di quella espulsa dalle industrie di base e il saggio di accrescimento del reddito toscano (+ 5,1%) declinò meno di quello medio nazionale (+1,8%), anche in seguito alla accresciuta domanda nazionale di prodotti toscani, specialmente sui mercati meridionali per la concomitante crisi delle attività artigiane locali. Alle "strozzature" irrisolte dell'agricoltura, in grave crisi, attribuì l'incremento dell'inflazione. Registrando il calo dell'industria estrattiva dal 24,8% (nel 1954) al 18,2% del totale nazionale e di quella pesante dal 6,3% al 5,7%, ne imputò la responsabilità anche al sistema creditizio, reo di favorire l'esportazione di capitali in altre aree del paese, ma con ciò confuse causa ed effetto.

Protagonisti indiscussi furono ancora una volta, oltre al terziario, il turismo e l'industria leggera tipica (tessile, abbigliamento, calzature, mobili e lavorazione di minerali non metalliferi), dove gli occupati aumentarono di 80000 unità, passando dall'8 si era chiuso nel 1963 in concomitanza al rallentamento della domanda turistica, alla restrizione creditizia e al repentino innalzamento dei costi di lavoro, tanto più che rallentarono immigrazione e reperimento di manodopera a basso costo, mentre l'innalzamento dell'obbligo scolastico rese più difficile attingere alla manodopera giovanile. E citò in proposito il calo percentuale della quota regionale sul totale delle esportazioni italiane, da 8,98% de11963 a 7,83% de11966.

Ma fu pronto a segnalarne "la ripresa" già nel triennio 1967-69 in rapporto al rilancio della domanda turistica e abitativa (nuove zone balneari) e dei consumi, pur ammettendone dopo l'autunno 1969-primavera 1970 alcune difficoltà derivanti dall'aumento dei costi e dalla riduzione del credito ordinario e speciale. Un ruolo importante in tale congiuntura ebbe la crescita della domanda internazionale valutata intorno a 600 miliardi annui e la terziarizzazione, mentre le insuperate strozzature dell'agricoltura alimentarono rendita e inflazione. Nel complesso si confermò che la struttura produttiva regionale era meno sensibile agli effetti delle brevi depressioni rispetto alla media nazionale. Rispetto al passato il documento colse il fatto nuovo della riduzione dell'offerta della manodopera di origine rurale nel più lento deflusso dall'agricoltura, compensata dall'incremento degli immigrati dal Sud e dalla più intensa ricerca della manodopera femminile, ma soprattutto della forte espansione delle forme precarie di prestazione lavorativa saltuaria, a domicilio, di secondo lavoro, con la pratica degli straordinari non denunciati e del lavoro nero e l'utilizzazione a basso costo

dei pensionati, facilitata dall'abbassamento dell'età media pensionabile e dall'allungamento della vita. Correttamente, considerò tale attitudine speculare alla riluttanza delle imprese ad aumentare l'apparato fisso e regolare, e alla loro ricerca di soluzioni "esterne", mobili ed elastiche. Il documento imputò il perdurante stato di crisi dell'agricoltura, evidenziato dal forte invecchiamento della popolazione attiva residua (ad eccezione dei settori più "industrializzati" come la vivaistica e la viticoltura), all'inefficacia della politica agricola a livello nazionale e comunitario, la cui mancanza di programmazione ritenne documentata dal favore accorto alla produzione cerealicola, dall'inadeguatezza degli incentivi previsti nel Piano verde per l'accesso alla proprietà e i miglioramenti fondiari, "espulsione organizzata" dei coltivatori diretti, dall'indirizzo protezionistico. Di pari passo segnalò nell'"ultima ondata" dell'edilizia la tendenza alla costruzione di cinture sub-urbane nei più importanti poli produttivi e delle seconde abitazioni lungo la costa, con un modello "di urbanizzazione continua con destinazione turistica monostagionale", nonché al recupero delle strutture in abbandono nelle aree rurali. E datò negli anni 1964-72 anche una più diffusa percezione del costo sociale dello sviluppo: "L'impegno del cittadino -recitò- per ricercare condizioni accettabili di vita in un ambiente naturale e sociale sconvolto da un meccanismo di crescita fondato sul profitto e sul più esclusivo soddisfacimento dei consumi privati" poneva all'attenzione delle forze politiche, sindacali e culturali l'urgenza di una politica di riforme e di programmazione. Il documento attribuì la dilatazione del disagio sociale al fallimento del primo piano quinquennale del centro sinistra, che imputò a modestia strumentale, scarsa incidenza sulla manovra di spesa pubblica, assenza di partecipazione in sede di formazione e gestione, precarietà dei servizi sociali e diffuso disservizio infrastrutturale con fenomeni di congestione, degrado, inquinamento in aggiunta ai sensibili aumenti dei prezzi di beni e servizi. Quali implicazioni ciò avesse fu precisato nella seconda parte del documento, dedicata alle "grandi scelte". Qui il riconoscimento ai Governi succedutisi nel secondo dopoguerra di avere riaperto le strade dello sviluppo fu controbilanciato dall'accusa parallela di avere accentuato antichi problemi sociali, economici e territoriali determinando un costo insopportabile per la collettività e preconstituendo "vincoli per l'azione programmatica".

Il contesto di riferimento politico nazionale fu tutto improntato in chiave alternativa, così articolata: come "impegno prioritario" la partecipazione al "movimento che saliva nel Paese per imporre una pronta e vigorosa ripresa della politica delle riforme sociali" (casa, sanità, scuola, trasporti, gestione pubblica del territorio); la riforma agraria, sia pure limitata ora alla "ferma difesa delle conquiste realizzate con la legge sugli affitti dei fondi rustici"; la soluzione di "problemi strategici" come l'occupazione e il Mezzogiorno; il radicale, ma non meglio precisato, rinnovamento della politica monetaria e creditizia, e della politica industriale, con particolare riguardo alla grande impresa pubblica e privata.

Ampi risultarono i tributi alla retorica politica degli anni '70 con il costante ricorso ad una ridondante aggettivazione: l'impegno si volle sempre prioritario, pronta e vigorosa la ripresa, radicale il rinnovamento, strategico l'intervento, ferma la difesa, se e quando necessaria. Così come apparve singolare il ricorrente uso all'attributo "corretto" per caratterizzare il proposito gestionale, anche se sarebbe difficile apprezzarne lo specifico significato.

Prof. Maurizio Degl'Innocenti