

## **Relazione del prof. Maurizio Degl'Innocenti**

Le iniziative più interessanti dell'interventismo regionale si segnalano nel campo dei trasporti, tanto più che il settore costituì, insieme all'agricoltura e alle opere per acquedotti e impianti di depurazione delle acque, uno degli impegni principali. A ogni buon titolo, dunque, questo potrà essere considerato un significativo banco di prova della difficile convivenza tra promozione dello sviluppo e politiche sociali, difesa degli interessi organizzati e razionalizzazione dell'apparato produttivo, soddisfazione del bisogno quotidiano e impianto riformatore. Ancora una volta converrà partire dai propositi enunciati nel *Programma regionale per la riforma del sistema dei trasporti*, reso pubblico nel marzo 1974 ed approvato dal Consiglio solo al termine di un lungo e laborioso dibattito con gli enti e le associazioni, e soprattutto con i sindacati. Il dato di fondo fu la percezione di una diffusa precarietà del trasporto collettivo di persone e cose resa più palese dalla crisi energetica, che, nell'esplicito richiamo alle *Linee del programma regionale di sviluppo economico*, fu attribuita non tanto alla congiuntura internazionale, quanto alla politica ventennale del Governo nazionale, tanto più che la mancanza di un piano generale per fronteggiare la crisi petrolifera indusse a guardare al trasporto pubblico con rinnovata fiducia. La mobilitazione di enti regionali e locali per la pubblicizzazione del trasporto e per l'incremento della spesa statale fu ampia, e in essa la Regione Toscana ebbe una parte niente affatto secondaria. Ne fece fede il documento unitario predisposto dai Presidenti delle Giunte regionali, e consegnato al Governo il 25 gennaio 1974.

Il già considerato schema alternativista, applicato ora al *Programma*, indusse infatti ad imputare alla politica governativa la volontà di potenziare i settori riconducibili ai consumi individuali (rispetto a quelli sociali) e all'esportazione, dove la favorevole congiuntura consentiva più alti profitti, grazie a costanti concessioni all'industria automobilistica con "la sistematica svalutazione del mezzo collettivo" e alla costruzione di grandi vie di comunicazione autostradale, che così avrebbe impegnato "risorse pubbliche ben altrimenti utilizzabili a favore dei settori produttivi (agricoltura in primo luogo) e di altri consumi (quelli collettivi)". Più che su fattori strutturali riconducibili all'espansione della mobilità, ripose dunque l'attenzione sulla decisione politica, dando per scontati nessi che non lo erano affatto, come la contrapposizione tra autostrade e agricoltura e/o consumi sociali. Rappresentato un quadro di fondo segnato dall'impoverimento territoriale" e attribuitene le cause ai caotici insediamenti industriali

e all'uso distorsivo delle infrastrutture per l'inefficienza dei vincoli urbanistici, assunse il problema dei trasporti in termini di costi-benefici sociali per la collettività e non anche di costi-ricavi "a livello puramente aziendale o di impresa", e inserì "l'insufficienza" del servizio pubblico tra i fattori decisivi dell'aggravamento degli squilibri territoriali a danno delle campagne, delle aree montane e delle aree di intenso pendolarismo. Fece affidamento sulle Ferrovie, la cui presenza in Toscana valutò "importante" (con 1350 km di linee in esercizio, più i raccordi portuali e industriali, di cui 550 a doppio binario e 800 a binario unico, e "un servizio centrale" a Firenze), purché abbandonassero una presunta gestione aziendalistica a favore di "scelte regionali" (cioè delle assemblee elettive), come se le ragioni dell'azienda fossero una variabile indipendente. E rinnovò la richiesta di finanziamenti statali con singolare argomentazione che essi sarebbero stati compensati dalla sospensione della costruzione di nuove infrastrutture (autostradali, grande viabilità, "opere pubbliche di prestigio"), e dai risparmi sui costi connessi alla risoluzione della congestione urbana. Con il riequilibrio territoriale e la trasformazione del servizio collettivo in servizio sociale il Programma fissò come obiettivo fondamentale l'aumento della capacità di trasporto (posti offerti) del 50%, per restituire "dignità umana" -recitò- a città e centri minori e calmierare i costi con un servizio efficiente. Di conseguenza considerò prioritario l'investimento sui trasporti collettivi rispetto alla costruzione di nuove opere. La singolarità, in tutta evidenza, risiedette nel fatto che proprio la sospensione o soppressione di qualsiasi opera riconducibile alla "grande viabilità" fosse considerata essenziale ai fini del rilancio del trasporto, nella fattispecie pubblico; e che si pretese di presentare in sostanziale pareggio di bilancio la voce in passivo di contributi (statali) ingenti e immediati, e dunque certi, con quella in attivo derivante neppure da entrate, bensì solo da presunti risparmi verificabili tutt'al più nel lungo periodo, pertanto né immediati né certi.

Nella seconda parte, capitolo I, definì i "comprensori di trasporto", e fissò al 31 dicembre 1974 la scadenza per stabilire "la dimensione ottimale delle zone di gestione del sistema e quindi delle aziende che dovranno costituire le cellule del tessuto generale", in corrispondenza con la zonizzazione prevista nelle Linee del programma regionale di sviluppo economico. Ricorse alla consueta modellistica ai fini dell'applicazione delle deleghe agli Enti locali aggregati nelle zone, nell'elaborazione dei piani di organizzazione comprensoriale dei trasporti, nella stipula delle convenzioni e nel rilascio delle concessioni, nel controllo sulla regolarità dei servizi e nelle gestioni, al fine di delineare una "riforma strutturale del sistema dei trasporti", che partendo dal sistema di strutture lineari e puntiformi come cerniere o poli scambiatori, pervenisse

alla integrazione delle prime con le seconde (per il traffico regionale), e alla "duplicazione dell'infrastruttura, per consentirne la specializzazione sia con servizi ad alta velocità sulle lunghe distanze, tanto per merci che per viaggiatori, sia con servizi adeguati alle nuove esigenze delle relazioni regionali e comprensoriali". Riconobbe che era quanto le Ferrovie stavano facendo con la nuova Direttissima Firenze-Roma, che giudicò positivamente purché risolvesse il nodo dell'attraversamento di Firenze, ma a cui attribuì comunque il grave limite di trascurare la specializzazione delle linee esistenti per i traffici a medio e breve raggio. Individuò nella ferrovia la "struttura portante delle comunicazioni nazionali e regionali", non solo nell'ottica della "grande ferrovia", nell'ambito della quale reclamò anche la realizzazione della Direttissima tirrenica, ma soprattutto "nella concezione di un moderno mezzo di trasporto in sede propria a guida vincolata ( ...) articolato in tutta una gamma di diverse applicazioni", anche su scala comprensoriale; e propose che su di essa confluisse l'insieme degli altri mezzi di trasporto, in modo da "formare un sistema continuo di servizi": tale riorganizzazione dei trasporti parve rispondere all'orografia del territorio, nella cui conformazione le vallate (generalmente dotate di infrastrutture ferroviarie) costituivano gli assi naturali del traffico a scorrimento veloce ed erano quindi in condizioni di convogliare il movimento (normalmente raccolto da servizi di autolinee) che su di essi confluiva dalle valli minori e dalle zone circostanti; e porsi quale unica alternativa valida all'uso dell'automezzo individuale ai fini di decongestionare le città e le altre aree di massima affluenza di traffico, incentivare in modo armonico la mobilità e gli insediamenti nelle aree di "decollo", regolare correttamente lo sviluppo e la fruizione delle aree. Oltre alla ristrutturazione e all'ammodernamento della linea Livorno-Pisa S.Giusto-Empoli-Firenze-Prato (in parallelo alla realizzazione della superstrada Firenze-Livorno) il Programma fece affidamento sul recupero di ulteriori 260 km di linee chiuse al traffico in un passato più o meno recente (quasi il 60% a seguito di danni bellici), alle quali, una volta "riattivate e ammodernate con spese non eccessive", attribuì importanti funzioni territoriali.

Considerò il trasporto su rotaia, nella fattispecie metropolitano, il più idoneo a risolvere il problema del pendolarismo e del traffico locale nelle aree "deboli" al fine di invertire lo squilibrio della localizzazione demografica e produttiva con conseguente "recupero" del territorio. Tra le questioni più impellenti indicò il pendolarismo su Firenze per ferrovia: circa 19000 giornalieri; a cui si aggiungevano i 53362 passeggeri di 31391 vetture calcolati in entrata a Firenze per il traffico stradale. Facendo riferimento alla annosa questione della metropolitana a Firenze, ne ipotizzo l'espansione solo verso

Ovest (del resto già prevista dal piano regolatore del 1961: centro direzionale, università, aeroporto, ospedali). Il Comune di Firenze aveva dato incarico di studiare il Piano dei trasporti alla società IM. La formulazione preliminare prefigurò una metropolitana a livello comprensoriale, con estensione fino a Sesto Fiorentino, Campi, Scandicci e Bagno a Ripoli: in pratica su due linee longitudinali con un tratto centrale comune (doppia Y) e una terza linea trasversale nella zona di sviluppo. L'area metropolitana di Firenze (da Montecatini a Borgo San Lorenzo, da Montevarchi a Colle Val d'Elsa e Altopascio) fu valutata su una superficie di 3550 kmq per 1345800 abitanti di cui 457803 nel Comune di Firenze. In particolare, postulò la creazione di ferrovie metropolitane sulle direttrici Firenze-Prato-Pistoia e Firenze-Empoli-Pisa con una nuova linea di collegamento fra la Valdinievole (Altopascio) e San Miniato-Pontedera, in modo da costituire un grande anello Firenze-Altopascio-Pistoia-Prato-Sesto Fiorentino; Firenze-Vaglia-Borgo San Lorenzo-Pontassieve; Pisa-Livorno. Insieme alla trasformazione di alcuni tratti ferroviari in servizio di tipo metropolitano (ferrovie suburbane) per i pendolari, ipotizzò anche lo studio di percorsi tangenziali ed in penetrazione e di assi di scorrimento veloce che alleviassero la congestione dei centri storici, in particolare di Firenze, Livorno, Pisa e Lucca. "Per lo sviluppo delle "aree depresse" il Programma puntò su "un migliore collegamento trasversale della Toscana meridionale", con Livorno unico grande porto della regione, e lo scalo aereo di S. Giusto. Per le aree "svilupate" chiese l'ammodernamento e il potenziamento della Livorno-Pisa (San Giusto)-Empoli-Firenze (Prato) e della Pontremolese, e il completamento dell'anello del Mugello. Ribadì l'impegno "alla costruzione della linea Orbetello-Porto Santo Stefano" (km. 13), per la quale era già stata promossa la conferenza dei servizi. Calcolò in oltre 100 miliardi la spesa complessiva per le opere suddette.

Infine, si impegnò a favorire l'orario flessibile e lo sfasamento degli orari di lavoro, forieri di un "nuovo modello di vita", ritenuto inevitabile per la crisi energetica. Sulla congestione del traffico urbano, il Programma si limitò all'auspicio del contenimento fino a prefigurare il divieto "in alcune zone di particolare interesse", rinviandone la disamina ad una successiva conferenza regionale. Si propose comunque il potenziamento del parco rotabile urbano e extra urbano, con un incremento del 50% dei posti offerti, nel presupposto che risultando la metà dei 2289 autobus in circolazione con più di 10 anni di vita (quella ritenuta consueta) in un triennio occorresse un fabbisogno di 1680 autobus, di cui 1280 extraurbani. L'onere previsto per la Regione fu di 40 miliardi in un triennio. Nell'assegnazione dei mezzi si impegnò a privilegiare le aziende

pubbliche o assimilate con conferimento in conto capitale o in fondo di dotazione, riservando ai privati il comodato d'uso. Ma "il piano autobus" presentato dalle Regioni al Governo nel gennaio 1974, al quale la Toscana aveva dato un contributo essenziale, pur accettato di massima, in realtà non decollò, ed infine saltò nel marzo-aprile 1975 per ragioni finanziarie. Alcune Regioni provvidero quindi con propri interventi, sia pure molto ridimensionati: la Toscana stanziò 4 miliardi e 750 milioni per consegnare alle aziende pubbliche 200 nuovi autobus entro l'estate.

Ammise che la difficile situazione economica avrebbe impegnato le risorse disponibili in agricoltura, trasporti, edilizia abitativa, opere igienico-sanitarie, cosicché per i trasporti gli investimenti avrebbero dovuto essere definiti con una rigida scala di priorità per "interventi di immediata realizzazione". Tra questi ultimi, furono annoverati innanzitutto il potenziamento delle attrezzature di volo e di servizio dell'aeroporto di Pisa San Giusto, e delle attrezzature di collegamento della Toscana Centrale col nodo Pisa-Livorno. Il *Programma* tornò dunque a fare affidamento sul piano poliennale delle Ferrovie (4000 miliardi) solo in parte utilizzabile allo scopo, pur lamentandone "il limitato grado di preparazione o di conoscenza dei progetti operativi", mentre per la risoluzione del problema della "struttura convergente della viabilità" sui centri storici contò sui contributi statali previsti dalla legge 1042 anche se il Governo si era dichiarato disponibile solo per interventi a beneficio di Milano, Napoli, Roma e Torino.

In un promemoria redatto il 12 maggio 1975 Lagorio ammise che a fronte della crisi profonda del settore il trasferimento dei poteri alle Regioni era avvenuto "senza un soldo". Nel triennio la Regione Toscana impegnò comunque notevoli risorse: 25 miliardi, di cui però solo 8 agli investimenti, mentre altrettanti furono erogati ai lavoratori delle autolinee e 9 sotto forma di contributi alle aziende di trasporto collettivo di cui la metà pubbliche<sup>1</sup>. Ma l'insieme degli obiettivi posti apparve più un lungo elenco rivendicativo che espressione di un piano in sé coerente e sufficientemente affidabile, tanto più che poggiò su fondamenta piuttosto fragili, se non labili. Qualora il giudizio si fondasse sulla assunzione strategica della gestione dei flussi di mobilità e del traffico, quasi tutti gli indici risulterebbero in rosso rispetto ai propositi. A distanza di trenta anni, l'opzione per la rotaia si è rivelata eccessivamente ottimistica, ma forse non tutto è stato fatto per renderla vitale. Gli spostamenti sono continuati o si sono incrementati per lo più con il mezzo automobilistico privato. I danni maggiori, in termini di inquinamento e di negativo condizionamento della salute, di aumento dei costi e di scarsa efficienza, di peggioramento delle condizioni di vita, sono avvenuti a carico dei centri urbani, per la

---

<sup>1</sup> FssFT, Carte Lelio Lagorio, b. 45, f. 13.

cui riqualificazione invece in precedenza non erano mancate ambiziose dichiarazioni. Prendendo i dati forniti dal Comune di Firenze per il 1998, i flussi giornalieri coinvolgevano circa 170000 persone entro i confini comunali, la maggior parte delle quali (52%) tramite l'auto o la motocicletta privati e solo il 22% i mezzi pubblici, mentre il 26% preferivano muoversi a piedi o in bicicletta (pochi). A tali flussi interni si aggiungeva la circolazione di oltre 200 pullman turistici (circa 76000 all'anno). In quanto ai flussi di entrata in città, questi si erano attestati a 112000 unità, anch'esse in maggioranza su auto o motocicletta privati (52%), a cui corrispondeva in uscita lo spostamento di 26000 unità. Complessivamente a Firenze si spostavano ogni giorno oltre 300000 persone, ma di queste solo il 9% utilizzavano il trasporto su rotaia, e solo un terzo un mezzo pubblico. Un gruppo di studiosi impegnato in un progetto di ricerca interuniversitario sullo sviluppo sostenibile finanziato dal MURST nel 1997, così descrisse la situazione del capoluogo toscano: "Anzitutto non esiste una valida rete urbana in grado di sopportare gli attuali livelli di circolazione, inoltre Firenze non ha ancora una politica di trasporti integrata con gli altri comuni dell'area metropolitana. L'assenza di circonvallazioni intorno alla città ha fatto sì che i Viali, costruiti all'epoca di Firenze capitale del Regno d'Italia, rappresentino ancora oggi le uniche vie di accesso e di attraversamento della città (come una sorta di autostrada costruita nel cuore stesso della città). L'effetto territoriale che ne consegue è quello di un flusso continuo di veicoli (pesanti e non) che circonda l'intero perimetro del centro storico. Gli scarichi inquinanti che si riversano all'interno dei quartieri storici vi ristagnano a lungo anche per l'effetto canyon, dovuto alla peculiarità architettonica delle strade di Firenze, un dedalo di vie e viuzze molto strette e delimitate con rare soluzioni di continuità di abitazioni che impediscono ai venti di "ripulire" l'aria. Il traffico è ovviamente uno dei principali e gravi problemi comuni a tutte le grandi e medie città e aree metropolitane, ma nel caso specifico di Firenze esistono concause che ne aggravano notevolmente l'impatto ambientale. La forte pressione esercitata sul territorio dagli intensi flussi di traffico presenti nel sistema urbano fiorentino fa sì che il problema del traffico possa considerarsi come l'emergenza ambientale prioritaria per la città di Firenze"<sup>2</sup>.

Pur attribuendo alla rotaia una funzione strategica, la Regione assunse tuttavia le iniziative più caratterizzanti nel trasporto su gomma, in particolare per le autolinee a cui il Programma assegnò una funzione "di completamento di maglia" e "di raccolta". La pubblicizzazione si fondò sul concetto che il trasporto collettivo fosse un servizio indispensabile per la popolazione e pertanto strumento di intervento nell'assetto del

---

<sup>2</sup> *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, a cura di Maria Tinacci Masselio, Patron Bologna 2001, p. 234-7

territorio non suscettibile di essere subordinato al profitto e che i gruppi finanziari presenti nel settore fossero comunque portatori di interessi diversi da quelli della collettività, rappresentata nella fattispecie dagli enti locali. Ma pragmaticamente venne motivata dal fatto che la situazione economica delle aziende private non offriva un rendimento sufficiente a fare fronte agli investimenti di impianto, e tantomeno al potenziamento del servizio, ritenuti improcrastinabili. La rete della autolinee extraurbane infatti si presentava notevolmente diffusa e in condizioni di media efficienza in tutta la regione. Nel 1971 l'estensione complessiva delle linee statali, regionali e comunali ammontava a circa 45600 km, risultante dalla sommatoria della lunghezza di concessione delle singole linee (che spesso si sovrapponevano). Le percorrenze complessive di questi servizi (extraurbani, suburbani ed urbani) erano di circa 83 milioni di autobus-km nell'anno 1971, con una frequenza media di 2,5 coppie di corse al giorno per km di linea concessa ("non molto alta ove si consideri l'incidenza dei servizi urbani e suburbani dei maggiori centri"). Il 77,3% della percorrenza era esercitato dai privati. Le aziende del settore erano cinquantatre, di cui tredici pubbliche e assimilate, un numero più alto che nelle altre regioni. In quelle private operava una molteplicità di aziende, delle quali solo una faceva capo ad un grande gruppo (FIAT), mentre le altre erano di dimensioni medie e piccole (spesso di tipo familiare). Le crescenti difficoltà finanziarie delle aziende avevano determinato un uso prolungato dei veicoli in circolazione. L'aumento dei costi di esercizio e la progressiva riduzione degli introiti per lo sviluppo della motorizzazione privata aveva portato nell'ultimo decennio ad una progressiva riduzione delle linee nelle aree depresse e isolate, con servizi limitati al solo traffico pendolare; mentre si erano mantenute, anche se ridotte, quelle nelle zone a maggiore sviluppo, spesso parallele alle ferrovie. La concessione, da parte dello Stato, di sussidi integrativi ancorati al solo parametro degli autobus-km percorsi prescindendo da qualsiasi valutazione sulla reale utilità sociale di ogni singola linea, non aveva prodotto alcun effetto correttivo su questa tendenza involutiva. Il "rilancio qualitativo" del servizio pubblico fu considerato in termini competitivi con l'uso del mezzo individuale, ma se ne ribadì rigorosamente l'ambito con l'esclusione dell'incremento tariffario a "irrinunciabile difesa del valore reale dei salari" e con le agevolazioni all'utenza abbonata e pendolare. Considerato che l'attività delle aziende private non era più remunerativa e le tariffe erano determinate dall'ente concedente, che poi interveniva a ripianare il disavanzo di esercizio derivante in prevalenza dagli oneri per il personale, si dedusse che fosse l'Ente pubblico "l'elemento determinante dei servizi mediante la programmazione e la relativa sovvenzione". A tale fine parve essenziale che il

riconoscimento di una più incisiva capacità di intervento alla comunità locale dovesse trovare sanzione nella riforma dell'istituto della concessione, del 1939. Il Programma ammise un periodo transitorio, durante il quale fossero garantite sovvenzioni atte ad assicurare i servizi e ad incentivare quelli delle zone di montagna e delle aree depresse, risolvendo altresì il problema del trattamento al personale dipendente dalle autolinee private ("tra i più sacrificati").

Di fatto, dell'ambizioso programma, le realizzazioni concrete riguardarono la pubblicizzazione dei servizi privati fino al raggiungimento della quota del 47% (dal 22%) con una spesa di 3 miliardi e 300 milioni. Furono pubblicizzate la CAT (Compagnia Autolinee Tiberine), e lo furono le aziende piccole e medie, mentre furono tolte linee strategiche alla SITA e alla Lazzi. Oltre alla pubblicizzazione, la Regione puntò sulla riorganizzazione dei servizi sulla base di un "bilancio tipo" che tenesse conto del carattere sociale del trasporto, e perseguisse altresì l'efficienza aziendale con l'indicazione di un "deficit giusto", che la Regione avrebbe integrato; ma soprattutto si preoccupò di operare a fianco dei lavoratori delle autolinee, impegnati in una lunga vertenza con la proprietà. Il contratto di questi scadeva alla fine del 1972, e i concessionari privati rifiutarono di rinnovarlo, cosicché si aprì una lunga e acuta lotta sociale, conclusa infine con un "protocollo d'intesa", che unificò il trattamento economico e normativo dei lavoratori sia privati che pubblici. Il sostegno della Regione alle rivendicazioni dei lavoratori si tradusse in atti concreti: 3 miliardi e mezzo nel corso del 1973 e 1974 per l'"accordo ponte", il "contratto integrativo regionale" e gli acconti sul "protocollo d'intesa", 4 miliardi e mezzo nel 1975 per l'applicazione del "protocollo d'intesa", ed altrettanti per il 1976. Il caso è dunque da ritenersi testimonianza particolarmente significativa per valutare l'incidenza sindacale nelle politiche regionali, perfino in atti che potrebbero configurare la commistione tra interesse pubblico e privato.

Rimase sconcertante la scarsa considerazione del problema aeroportuale, invece strategico in una società in rapida evoluzione e grande mobilità, che voleva per giunta aprirsi al mercato estero e confermarsi una delle aree di maggiore attrazione turistica del mondo. La singolarità del fatto risulta tanto maggiore quanto più si tenga conto come, viceversa, il *Programma* fosse perfino ridondante nell'elencazione anche minuta degli obiettivi. Nella fattispecie, infatti, si limitò ad elencare gli aeroporti in servizio: San Giusto, per i collegamenti anche internazionali; Peretola, per quelli giornalieri della Soc. ATI con Roma, Milano e Venezia; Grosseto, per i voli giornalieri Milano-Grosseto-Roma, e *charter* settimanali in estate con la Svezia; Marina di Campo e Impugnano (Sie-

na). La mancata costruzione dell'aeroporto fiorentino a San Giorgio a Colonica merita tuttavia qualche ulteriore considerazione. Per l'aeroporto a Firenze era stata costituita una Società, presieduta dal socialista Tancredi, che portò avanti l'obiettivo in autonomia." *L'iter* sembrò essere coronato da successo quando la costruzione dell'aeroporto a San Giorgio a Colonica fu decretata dalla legge statale del 27 febbraio 1971, con uno stanziamento iniziale di 8 miliardi. Le *Linee di sviluppo* classificarono tale scalo "internazionale di classe C" (medio raggio) destinato a servire le esigenze di una città di rilievo mondiale come Firenze e di un vasto territorio con forte impulso economico (massima industrializzazione e terziarizzazione). Tra il 1967 e il 1973 la posizione dei socialisti fu per un sistema aeroportuale regionale che contemplasse i due scali di Pisa San Giusto e San Giorgio a Colonica.

In un comunicato del 26 ottobre 1973 la Regione, pur ribadendone la validità, tenne tuttavia a precisarne la funzionalità all'interno di un sistema aeroportuale a proposito del quale ora affermò la priorità del potenziamento dello scalo di San Giusto a Pisa, onde farne un aeroporto intercontinentale a servizio dell'Italia centrale, ad integrazione dei grandi aeroporti di Roma e Milano, e rafforzato dall'adeguamento di altri scali minori, come quello di Grosseto, per contribuire a far uscire -si disse- la Toscana meridionale dall'isolamento. La presa di posizione sulla priorità della soluzione pisana dovette suscitare non poche perplessità tra gli operatori economici delle province di Firenze, Arezzo, Siena e Pistoia, se Lagorio avvertì la necessità di incontrarne una delegazione il 23 novembre 1973. Dopo una prima presa di posizione nel febbraio 1974, il 9 aprile successivo il Consiglio regionale con i due soli voti contrari della destra approvò un documento che sancì la scelta dell'aeroporto di Pisa come scalo regionale, collegato con voli regolari con Londra, Parigi e Francoforte, prospettando di contro il rapido collegamento ferroviario con Firenze e Prato, in modo da ridurre la percorrenza a soli 40 minuti, e l'esecuzione a bordo del treno di tutte le operazioni di dogana e di polizia, anche tramite convogli attrezzati commissionati allo scopo alle Officine Breda di Pistoia. A fronte degli oneri relativi la Regione indicò l'utilizzazione della somma già stanziata per l'aeroporto di San Giorgio a Colonica (otto miliardi), di fatto decretando la cancellazione della destinazione iniziale. Il 22 aprile 1974, il Ministro dei trasporti, on. Luigi Preti, ne accolse la proposta<sup>33</sup>, che infine fu tradotta dal Parlamento nella legge n.1502.

Il telegramma del ministro Preti a Lagorio fu il seguente: "Riferimento tua comunicazione rendo noto che di fronte al esplicito pronunciamento Regione Toscana competente per insediamenti territoriali decade nostro impegno per aeroporto Firenze et

procederemo nel senso da voi auspicato stop".

In merito al potenziamento dei collegamenti tra Firenze e l'aeroporto di Pisa il 3 agosto 1974 Lagorio ebbe un colloquio con il sindaco di Pisa, prof. Lazzeri, e con il Direttore generale delle ferrovie, ing. Bordoni, il quale assicurò l'immediata realizzazione (entro la fine del 1975) del collegamento di Pisa con l'aeroporto, essendo stati già definiti con il Comune di Pisa gli svincoli viari e superstradali e la costruzione della galleria della Gonfolina; ma furono rinviati a data successiva l'incontro con la Dogana e la Guardia di finanza per gli adempimenti delle formalità di imbarco e sbarco durante il tragitto ferroviario, così come venne rinviata a data da destinarsi l'approvazione di un secondo e terzo lotto nelle tratte tra Signa e Montelupo e nell'area di Pontedera, essendo ancora in corso le indagini geologiche, e dunque neppure predisposti i progetti esecutivi. La Regione comunque anticipò i tempi, assicurando, già alcuni mesi prima della concreta verifica!, la realizzazione del collegamento veloce, che anzi pose a premessa essenziale all'intero progetto; così come assunse come un dato di fatto ciò che invece era solo ipotetico, e cioè che Dogana, Guardia di finanza e Pubblica sicurezza predisponessero sul treno i servizi di imbarco e sbarco entro la fine del 1975. D'altra parte anche l'ing. Bordoni non fu da meno, assicurando che allo scopo suddetto le Ferrovie avrebbero potuto mettere in circolazione vetture di tipo nuovo. La previsione professata dalla Giunta regionale fu che nel giro di pochi anni l'aeroporto per la Toscana (Pisa) sarebbe stato il terzo d'Italia, dopo Fiumicino e Linate, per traffico di passeggeri e merci. Com'è noto, invece, la maggior parte delle attese della Regione andarono fallite, sia sul piano tecnico-operativo (tempi di percorrenza, collegamento con Prato, operazioni di imbarco e dogana sul treno, tipologia dei convogli), sia nella prospettiva di sviluppo, tanto più che, abbandonato il progetto dello scalo a San Giorgio a Colonica, si riadattò, sia pure in condizioni difficili se non precarie, lo scalo fiorentino di Peretola. Tra il 1970 e il 1998, con particolare evidenza per gli anni '90, l'evoluzione del traffico passeggeri (nazionale e internazionale) e merci negli scali toscani evidenzio una stasi per lo quello pisano, e una rapida crescita di quello fiorentino, che diventò il primo per i passeggeri nel 1997. Nel 1970 i passeggeri utenti dello scalo di San Giusto furono 179875, nel 1980 459045 e di quello di Peretola 6293; nel 1994 rispettivamente 900684 e 169086; nel 1997 1018637 e 1027019; nel 1998 1110480 e 1236800 (dati ISTAT).

Solo nel biennio 2002-3, l'aeroporto di Pisa riconquistava il primato regionale grazie ai nuovi vettori *low cost*, ma, nonostante il complessivo incremento, i due scali toscani coprono una quota ancora modesta del traffico aereo italiano, ben lontana dalle originarie attese. Nel 2003 i traffico passeggeri dell'aeroporto di Peretola fu di 1388704

unità (+ 0,3% rispetto al 2002), mentre il movimento delle merci raggiunse 2072802 chili. Nello stesso anno l'aeroporto di Pisa vantò 1982897 passeggeri, con un incremento del 19,8% rispetto all'anno precedente, che pure aveva registrato risultati eccellenti (+20%).

Le preoccupazioni maggiori dell'Ente Regione vertevano sulle irrisolte difficoltà nella collaborazione con il Governo in vista della scadenza delle tre direttive sulle strutture agricole approvate dalla Comunità il 17 aprile 1972, nella fattispecie accentuate dall'arroccamento dello Stato nel tutelare le proprie prerogative in politica estera. Così, il Governo interpretò sempre più in senso restrittivo l'art. 93 del Trattato di Roma, mentre mancavano ancora i regolamenti di cui all'art. 94. La Regione promosse sul tema *Regioni, Programmazione e Comunità Europea* un convegno internazionale che si tenne a Siena il 22 febbraio 1973. Nella relazione introduttiva Lagorio imputò all'indirizzo restrittivo del Governo l'aleatorietà della "legislazione delle Regioni nei settori dirimenti già ricordati e, con essa, la politica degli impegni finanziari vista soprattutto con l'ottica della chiusura degli esercizi e della conseguente paura della peste dei residui passivi". E continuò: "Ci sono Commissari di Governo che, appena ricevono sul loro tavolo qualche legge regionale che a loro giudizio può riguardare il Trattato di Roma, non l'inoltrano per il visto alla Presidenza del Consiglio dei ministri, come prescrive la Costituzione, ma al Ministero degli affari esteri perché veda cosa c'è da fare con la Comunità europea. C'è il contenzioso diplomatico del Ministero degli esteri (...) che è diventato fiscalissimo con le Regioni. E' dubbio che sia competente, ma si arroga la competenza e l'esercita con grande rigore. Se si imbatte in leggi regionali che contengono specifiche discipline già dichiarate compatibili dalla Comunità, non conosce l'aureo principio del "precedente" e rispedisce tutto di nuovo a Bruxelles. C'è il Governo nel suo complesso che non osa correggere questa prassi e non consente l'ulteriore corso di quelle leggi regionali che, pur inviate a Bruxelles, appaiono chiaramente non suscettibili di osservazioni da parte della Comunità. E' vero che, se così facesse, si assumerebbe un potere sindacatorio che non gli compete, ma almeno rivelerebbe una volontà politica regionalista che invece -anche per questa via- si manifesta che non c'è. C'è il Governo che non ricorre, come potrebbe e dovrebbe alla "procedura d'urgenza" che implica un esame contenuto e in un periodo di tempo ragionevole. E i tempi della Comunità sono solitamente di tale lunghezza da vanificare in sostanza la potestà legislativa delle Regioni. Ci sono problemi tecnici, certo, ma non c'è problema tecnico che non divenga un cancro divorante se manca la volontà politica di trovare una soluzione". Pur in mancanza di regolamenti, insomma, Lagorio ritenne auspicabile almeno la collaborazione nella fase propositiva. Ma in prospettiva

non nascose l'ambizione che all'interno della Comunità saltassero le "tradizionali limitazioni soggettive del diritto internazionale -per cui solo lo Stato-apparato è soggetto-"; e che l'ordinamento comunitario prefigurasse una maggiore compenetrazione tra gli ordinamenti partecipanti perché "la Regione può aiutare l'Europa e l'Europa può aiutare le Regioni. E con le Regioni aiutare di più l'intero nostro Paese"<sup>3</sup>.

La prospettiva di un circuito virtuoso tra il livello decisionale comunitario-europeo e quello regionale diventò argomento polemico in particolare contro il Governo Andreotti e l'alta burocrazia ministeriale, al quale si imputarono atteggiamenti rinunciatari sul primo e "tendenze accentratrici e antiregionalistiche" sul secondo. Si ritenne, con fondamento, che l'ingresso nella CEE di nuovi paesi, come l'Inghilterra e l'Irlanda, avesse rafforzato l'esigenza di una "politica regionale" comunitaria, ma di questa - al pari di qualsivoglia intervento pubblico - si dette l'esclusiva interpretazione di una "politica di superamento degli squilibri socio-economici tra le diverse zone dei singoli paesi". La vertenza riguardò soprattutto il ruolo delle Regioni nell'attuazione delle direttive CEE in materia agricola, che il Governo attribuì alle proprie esclusive competenze.

La problematica fu ripresa in occasione del convegno indetto dalla Regione a Firenze il 13 e 14 luglio 1973 dalla Regione su Le politiche sociali e regionali della Comunità europea, alla presenza di diversi ministri, del vicepresidente della Comunità europea on. Carlo Scarascia Mugnozza e del direttore generale Rifflet. L'occasione fu data dalla discussione sul nuovo Fondo sociale europeo, la cui riforma era entrata in vigore il 1 maggio 1972, e sul Fondo europeo per lo sviluppo regionale, concepito al vertice di Parigi dell'autunno 1972 e sul quale fu redatto il rapporto del 3 maggio 1973 della Commissione della Cee. Fu la presa d'atto definitiva che con il trasferimento delle funzioni statali la politica sociale e regionale della Comunità europea non poteva non interessare anche le competenze delle Regioni, soggetti attivi in un'ottica tridimensionale. In quella sede si accreditò la lettura del trattato di Roma come ambito al quale fosse riservata la scelta degli strumenti di intervento, e cioè le direttive, ma senza interferire negli ordinamenti interni statali per la disciplina attuativa. In questa chiave i documenti comunitari che auspicavano un diretto inserimento delle Regioni furono considerati assai positivamente. Restò tuttavia un problema aperto: lo Stato trasferiva competenze alle Regioni, come nel dettato costituzionale; ma al tempo stesso trasferiva le medesime (su agricoltura, formazione professionale, etc.) alla Comunità europea. E in ciò si vide il pericolo dello svuotamento delle prime. Anzi, come ribadì Lagorio, si colse

---

<sup>3</sup> FssFT, *Carte Lelio Lagorio*, b. 45, fasc. 13.

il sintomo del fatto che "le Regioni, nate in un singolarissimo momento politico di forte spinta democratica nel Paese" fossero già "costrette sulla difensiva"<sup>4</sup>.

Nella relazione al Consiglio regionale del 18 aprile 1975 Lagorio tenne un ampio bilancio sulla prima legislatura. Sostenne che i programmi di legislatura erano stati rispettati "soltanto in parte, è vero, dove più, dove meno", e comunque erano rimasti tutti incompiuti, lasciando tuttavia alla nuova legislatura "un terreno abbastanza o largamente seminato". E sottolineò due fatti: "che le Regioni, nate nel nulla e con nulla, con un retroterra culturale non molto profondo, più d'impeto e a colpi di immaginazione che con un disegno chiaramente definito, hanno rizzato i primi muri e con essi protetto la democrazia in un frangente difficile", tra l'altro testimoniando "la solidarietà dei pubblici poteri verso le classi ferite dal disarmo delle aziende e della disoccupazione"; ma anche che "tuttavia così come sono, le Regioni non possono proseguire; o si trova una migliore intesa con lo Stato o saremo sempre inadempienti". "In effetti -continuò- queste Regioni, osteggiate, ritardate, condizionate, deformate dall'azione del sistema politico centralizzato, sono oggi -ecco un'altra importante annotazione che è stata fatta in questi giorni- in bilico fra due destini: o assumere consapevolmente o inconsapevolmente il ruolo di moltiplicatori delle storture, degli errori e anche delle degenerazioni del sistema centralizzato; o divenire un elemento di risanamento e di rinascita. Ciò significa -ed è vero- che oggi come oggi le Regioni non sono immuni dai vizi di quel vecchio Stato che vogliono e debbono riformare. Tale situazione istiga naturalmente tutte le reazioni antiregionaliste e, di conseguenza, aizza alla resistenza gli ambienti politici e burocratici che sostengono il centralismo". Ritenuto soddisfacente, ancorché non definitivo, il consuntivo sul piano della tenuta democratica, Lagorio ammise che lo era assai meno su quello della efficienza amministrativa. Rispetto al disegno regionalista del 1947 per "dare sostanza alla democrazia" con un potere politico autonomo e "più vicino ai problemi della comunità", non imbrigliato nella logica del sistema politico oligarchico e centralizzato romano, ormai inefficace e troppo lontano dalla gente, giudicò il passo compiuto sulla via della partecipazione troppo modesto. Argomentò che in positivo si era creato uno "schieramento regionalista", senza lacerazioni, ma che per tradursi in un fatto concretamente positivo occorreva uno Stato "funzionante", laddove si erano piuttosto rafforzati i poteri di fatto, nati dalla politica "per spartizione o per scelta", ma poi operanti secondo una logica particolare, con interessi nei confronti dei quali la politica cessava qualsiasi mediazione. Ribadì pertanto che limitarsi a concepire le Regioni come enti di gestione sarebbe stato un errore, perché rientrando nel "disegno

---

<sup>4</sup> FssFT, *Carte Lelio Logorio*, b. 45, f. 13.

centralizzatore

romano".

Di diverso tono ("critico, ma anche più autocritico") fu il suo parere sull'auspicato rinnovamento della efficienza della pubblica amministrazione. Lo Stato italiano era cresciuto disorganico e disorganizzato, con una serie di competenze per materia, senza alcun coordinamento: l'avvento delle Regioni avrebbe dovuto consentire il superamento di tale condizione, fornire l'occasione per una riforma dello Stato, incapace di programmare. "Invece le Regioni – diceva - rischiano di essere un'aggiunta alla molteplicità degli organi esistenti", perché ad esse erano passate non "tutte" le materie previste nell'art.117 della Costituzione, ma parti di esse. Rivendicò a merito della Regione l'approvazione delle "linee del piano di sviluppo", del "programma dei trasporti", del "piano ospedaliero", e di altri documenti programmatici di settore, ma ammise che la mancanza di due punti di riferimento essenziali come la programmazione nazionale (fallita) e la soluzione del problema della finanza regionale rischiò di compromettere anche l'impegno di dare vita ad un modello organizzativo interno "che fosse il più snello ed elastico possibile" per adempiere a compiti di legislazione, programmazione e controllo, ridurre i tempi obbligati della fase amministrativa, avviare un largo processo di delega e di decentramento con due destinatari: le autonomie locali intese come momento democratico di amministrazione attiva e di erogazione di servizi alla comunità; e gli enti funzionali o le società miste, come supporto tecnico e operativo per le scelte del potere politico regionale e locale. Di tale situazione di "incertezza" avrebbe risentito anche l'organizzazione interna: "il centro direzionale, così come l'avremmo voluto, ancora non c'è (...). Dovevamo delegare e non abbiamo delegato". Lagorio esclude che ciò fosse dovuto all'intento di rivedere di fatto lo statuto, riguadagnando competenze e funzioni alla Giunta a danno dell'Assemblea: da questo punto di vista ritenne che "il patto che sta alla base dello statuto", fondato sulla definizione dei rapporti tra Giunta e Consiglio, fosse stato osservato. Attribuì alle forze politiche la quasi unanime volontà che la Regione interpretasse e rappresentasse "tutti gli interessi della società regionale", cioè che fosse non tanto "una" istituzione, magari importante e tuttavia paritaria rispetto alle esistenti, ma "il Governo della Toscana", per motivare il privilegiamento dell'Assemblea ("sede in cui tutti, tutti potevamo sempre incontrarci") rispetto alla Giunta. Ma accusò la minoranza democristiana di avere anteposto la contesa interna o la proiezione dello scontro politico nazionale al possibile e auspicabile inserimento nel "disegno regionalista", come se la Regione fosse una realtà data e non da costruire. Ammise, è vero, che lo spogliamento della Giunta di "quasi tutte le funzioni salvo quella della iniziativa legislativa e della facoltà di proposta" imposto

dallo Statuto avesse determinato talvolta "qualche situazione di imbarazzo amministrativo", ma ritenne che con la delega e il decentramento dell'amministrazione, attiva" ogni inconveniente sarebbe stato superato. Rivendicò a merito, quasi unico, della Regione la legge generale sulle deleghe, che non delegava nulla, ma stabiliva come esse si dovessero fare; e non meno "il passaggio" in Consiglio di cinque deleghe "vere", delle quali una era in vigore (sulle fiere), mentre quella sul diritto allo studio era alla Corte costituzionale; quella sui mercati era stata respinta, e le ultime due, sulla assistenza sociale e sulla istruzione professionale, erano in attesa del visto. Dette assicurazioni infine sulla preparazione di ulteriori deleghe, che sarebbero state presentate al Consiglio come "dichiarazione di volontà" per la futura legislatura.

Lagorio si disse convinto che anche grazie al contributo della DC alla fine della legislatura fosse stato individuato un "passaggio interessante": il comprensorio, che intanto avrebbe potuto partire come momento di programmazione, di partecipazione e di gestione decentrata delle funzioni della Regione: "il nulla di fatto fra Regione ed enti locali che sembra caratterizzare la I legislatura anche come riflesso della priorità data ai rapporti fra Stato e Regioni, si tramuta invece, con la serietà dei propositi manifestata dalla presentazione di leggi che suddividono la Toscana in comprensori (...) in un impegno della Regione Toscana a rifiutare di essere l'erede del sistema tradizionale dello Stato". Come abbiamo visto, invece, nella fattispecie il fallimento fu pressoché totale. Sul piano economico Lagorio sostenne che negli anni della spesa, 1973-5, la Regione era rimasta fedele agli obiettivi prioritari, indicati negli "indirizzi di attività" del settembre 1970 e nelle "linee del piano di sviluppo" del marzo 1973, in coerenza con il cosiddetto "piano nazionale di emergenza", e ciò nonostante l'acuirsi della vertenza con lo Stato in merito alla mancata riforma della contabilità generale. E a supporto di tale ipotesi ricordò che tali obiettivi, riassumibili in "terra-acqua-trasporti-casa", avevano assorbito oltre il 40% delle risorse (agricoltura, difesa dell'ambiente, trasporti, opere idrauliche, edilizia economica e popolare).

Non fu affatto un bilancio esaltante, anzi piuttosto deludente rispetto alle ambizioni iniziali. Lo stesso Lagorio non poté non parlare di "ritardi" e "incompletezze"; anzi, pose l'accento sull'incompletezza del disegno regionalista. E riconobbe che le Regioni avevano trovato difficoltà a individuare "un modello efficiente di nuova amministrazione fondato sul trasferimento delle funzioni regionali agli enti locali", ma sembrò risolvere tale nodo attribuendo ogni responsabilità alla incompletezza e disorganicità del potere trasferito, nonché alla sovrapposizione della crisi della finanza locale con quella regionale. Il giudizio complessivo, critico e autocritico insieme, era

dettato dall'esigenza di tenuta della mobilitazione regionalista in previsione della non lontana scadenza elettorale, al cui appuntamento sarebbe stato arduo presentarsi con toni trionfalistici, ma in rapporto al quale sarebbe stato inopportuno assumere un profilo dimesso dal momento che *leadership* e maggioranza si ricandidavano alla guida della Regione. Il fronte recriminatorio e rivendicativo fu rivolto essenzialmente contro lo Stato (il "centralismo romano"), mentre tra i risultati più positivi della prima legislatura non si andò molto più in là dell'assunzione del fattore mobilitante, cioè della tenuta di quel "fronte regionalista" alla cui testa in tutta evidenza la Toscana si era collocata e intendeva ancora collocarsi. Digni di nota furono comunque gli accenti riposti sulle iniziative a sostegno dell'occupazione e delle rivendicazioni dei lavoratori, in accordo con le organizzazioni sindacali; sull'attività ricognitiva e programmatica nella seconda parte della legislatura, propedeutica ad una fase d'intervento più incisivo e concreto, ma comunque rinviato in tutta evidenza alla legislatura successiva; così come sulla produzione legislativa politicamente più significativa avviata e per lo più non conclusa, presentata soprattutto come "dichiarazione di volontà" politica. Chiara fu anche l'ammissione delle difficoltà incontrate nell'esercizio della delega e nell'organizzazione dei servizi amministrativi interni, e rese più acute anche per il vuoto determinato dal fallimento della programmazione nazionale e dalla mancata riforma finanziaria. Lagorio non poté tacere sulla divaricazione, reale e potenziale, tra Giunta e Consiglio, tanto da ammettere l'esistenza di situazioni di "imbarazzo amministrativo": la contraddizione era in sé, e sarebbe stata risolta gradualmente nei fatti, restituendo alla Giunta i poteri necessari. Ma il compromesso sullo statuto era troppo recente e i protagonisti di esso erano ancora gli attori principali della scena politica, perché sulla questione fosse opportuno poco più che un rilievo. In proposito, semmai, fu palese la (rituale) concessione fatta alla logica assembleare, altrove dallo stesso Lagorio più efficacemente contrastata, così come singolare apparve il passaggio nel quale il "governo regionale", per la sua natura assembleare, fu teorizzato non tanto come il prodotto di una delega della sovranità del cittadino, espressa nel libero voto ed esercitata nel gioco democratico del governo/controllo tra maggioranza e opposizione, quanto come espressione della "società regionale" in quanto tale. Più convincente risultò l'accento posto sul contributo regionale alla tenuta democratica del sistema politico e istituzionale. Anche certi apparenti cedimenti alle ragioni del sindacato trovarono qui alcune motivazioni essenziali. Del resto, come si è detto, la tendenza "ad adottare regole di tipo assembleare con una significativa attribuzione di poteri amministrativi, oltre che legislativi, ai consigli" fu comune a tutte le Regioni, anche se in Toscana essa fu più apertamente

rivendicata. Fu l'esito di un compromesso politico, ma anche un effetto del clima degli anni '70.